A política externa brasileira e a integração regional

uma análise a partir do Mercosul

Marcelo Passini Mariano

Marcelo Passini Mariano

A política externa brasileira e a integração regional

Uma análise a partir do Mercosul

A política externa brasileira e a integração regional

uma análise a partir do Mercosul

MARCELO PASSINI MARIANO

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

UMA ANÁLISE A PARTIR DO MERCOSUL

Direitos de publicação reservados à:

Fundação Editora da Unesp (FEU)
Praça da Sé, 108
01001-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3242-7171
Fax: (0xx11) 3242-7172
www.editoraunesp.com.br
www.livrariaunesp.com.br
feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na publicação
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

M286p

Mariano, Marcelo Passini
A política externa brasileira e a integração regional [recurso eletrônico]: uma análise a partir do Mercosul / Marcelo Passini Mariano. – 1. ed. – São Paulo: Editora da Unesp Digital, 2015.
Recurso digital

Formato: ePub
Requisitos do sistema: Adobe Digital Editions
Modo de acesso: World Wide Web
ISBN 978-85-68334-63-8 (recurso eletrônico)

1. Brasil – Relações exteriores. 2. Política internacional. 3. Brasil – Política e governo. 4. Processo decisório. 5. Livros eletrônicos. I. Título.

15-28470 CDD: 327.81
CDU: 327(81)

Este livro é publicado pelo projeto Edição de Textos de Docentes e Pós-Graduados da UNESP – Pró-Reitoria de Pós-Graduação da UNESP (PROPG) / Fundação Editora da UNESP (FEU).

Editora afiliada:

Sumário

Introdução e hipóteses

Este livro parte do pressuposto de que o Brasil é o principal membro do Mercosul. Sendo assim, o país deveria ter um modelo de integração que fundamentasse suas posições nas negociações do bloco e que estivesse vinculado à sua política externa como um todo. Portanto, o objetivo central foi verificar a forma como o Mercosul está inserido no conjunto da política externa brasileira e como esta influenciou o desenvolvimento do bloco.

No entanto, reconhecemos que a política externa brasileira possui um padrão de comportamento específico que marca a singularidade de sua formulação e implementação. Há uma relativa linha de continuidade que permite, com razoável probabilidade de acerto, identificar o leque de opções de seus formuladores. Essa questão já foi amplamente trabalhada e existe uma extensa bibliografia sobre o tema, da qual nos apropriamos neste trabalho e assumimos alguns de seus pressupostos e conclusões.

Como resultado disto, utilizamos dois conceitos que aparecem nessa bibliografia como as questões centrais que permeiam o desenvolvimento da política externa brasileira: autonomia e desenvolvimento. Esses são princípios e, ao mesmo tempo, objetivos que ajudam na consolidação de um padrão do comportamento externo brasileiro.

Assumimos neste texto a existência desse padrão de comportamento externo. No entanto, é importante ressaltar que, apesar dessa interpretação ter grande respaldo na bibliografia sobre política exterior do Brasil, a continuidade na condução das ações externas pode resultar muito mais da organização diplomática em si – enquanto corpo político da estrutura estatal com grande capacidade de reprodução, através dos procedimentos já institucionalizados de transferência de valores, formação e arregimentação – do que da constante vigilância dos princípios defendidos pelos tradicionais formuladores.[1]

Tendo exposto essas questões sobre a continuidade nos capítulos 1 e 2, apontamos o fato de que ela foi possível devido a um certo isolamento, ou insulamento, do Itamaraty no trato da política externa. Contudo, é possível demonstrar que essa relativa autonomia da diplomacia estaria se esgotando devido às pressões cada vez mais intensas por parte de outros atores governamentais e não governamentais interessados em influenciar o processo decisório da política externa.

Verificamos também que o Mercosul é um elemento importante para o aumento dessas pressões, pois os processos de integração regional apresentam uma lógica de funcionamento que extrapola o campo de atuação da política externa. Podemos pensá-los como fazendo parte inicialmente desse âmbito externo, e sendo tratados quase que exclusivamente pela ação diplomática. Mas em pouco tempo seu funcionamento apresenta implicações e efeitos importantes sobre a esfera doméstica dos países-membros, estimulando os grupos organizados da sociedade e outros representantes governamentais a pressionarem pela criação de espaços de participação, como forma de influenciar o andamento da integração.

Ao longo do capítulo 3, discutimos como essas pressões têm aumentado, criando fortes tensões nos mecanismos tradicionais de formulação da política exterior do Brasil, resultando na intensificação da tensão sobre os elementos formadores da tradição de continuidade, assim como os princípios que a orientam.

1 Para uma interessante análise sobre essa questão ver Lima (2005).

No capítulo seguinte, demonstramos como essas pressões estão vinculadas ao que denominamos de necessidades próprias dos processos de integração regional. Partimos do pressuposto de que o funcionamento destes leva naturalmente a um aumento da interdependência entre os países – em diversos níveis: econômico, político, cultural etc. –, o que envolve novas demandas, muitas delas voltadas para transferências de funções do plano nacional para o nível regional.

Essa transferência se realizaria por meio de uma maior institucionalização do processo de integração, podendo caminhar inclusive para uma lógica supranacional. De qualquer forma, independentemente da característica institucional predominante na integração – intergovernamental ou supranacional –, concordamos com a ideia de que se intensifica a necessidade de estabelecer mecanismos formais para expressão dessas demandas. Sejam eles órgãos de participação direta ou para a solução de controvérsias, muito comuns nestes processos.

As análises sobre o Mercosul demonstram, em geral, que a crise vivida por esse bloco desde 1999 não é decorrente somente dos problemas comerciais, embora estes sejam a expressão mais evidente dela, mas é uma crise do próprio modelo de integração adotado.

Como dissemos, o Brasil é o principal parceiro deste bloco e, portanto, podemos assumir que a sua percepção quanto ao modo como o Mercosul deveria se desenvolver foi fundamental. A partir disso, estabelecemos quais seriam as principais relações entre as posições do governo brasileiro e as limitações existentes na arquitetura institucional da integração. O resultado deste esforço foi a delimitação do que poderíamos chamar de um modelo de Mercosul presente na política externa brasileira, que em geral não privilegia o aprofundamento da integração, mas sim a sua expansão para o restante da América do Sul.

A partir destes pressupostos estabelecemos três hipóteses que nortearam o trabalho. A primeira, e principal, é que se existe um padrão de comportamento da política externa brasileira, baseado na busca da autonomia enquanto princípio fundamental e do desenvolvimento enquanto objetivo central, e se existe um padrão de comportamento governamental brasileiro no Mercosul, baseado na defesa

constante da intergovernamentalidade enquanto princípio fundamental e da expansão enquanto objetivo central; então a autonomia está para a intergovernamentalidade assim como o desenvolvimento está para a expansão, ou seja, a intergovernamentalidade e a expansão estruturam o modelo brasileiro de Mercosul, que tenta trazer para a esfera das negociações da integração a característica de continuidade presente na política externa brasileira.

A verificação desta hipótese foi realizada nos capítulos 5 e 6, nos quais analisamos o desenvolvimento do Mercosul a partir da postura do governo brasileiro, identificando os elementos centrais de seu modelo de integração – exposto com mais clareza no último capítulo deste trabalho.

A análise empírica da postura brasileira no processo negociador do Mercosul verificou se houve de fato uma estratégia diplomática de gestão da integração e, em caso afirmativo, qual foi. De qualquer forma, buscamos evidências que demonstrassem que os elementos formadores da linha de continuidade relativa da política externa brasileira seriam válidos também para o entendimento da postura do Brasil no Mercosul.

A partir dessa primeira hipótese que vincula o padrão de comportamento da política externa ao modelo de integração do governo brasileiro, elaboramos uma segunda suposição que só poderia acontecer caso a primeira fosse comprovada: se os processos de integração regional pressupõem a possibilidade de aprofundamento, então o aprofundamento no modelo brasileiro seria limitado pelas possibilidades colocadas pelas instituições intergovernamentais e pela tentativa constante de expandir o processo, no sentido de aumentar o número de participantes.

Neste caso, a atual crise do Mercosul indicaria que o processo estaria próximo desse limite e que, portanto, o modelo proposto pelo governo brasileiro deveria de alguma forma ser repensado para permitir seu aprofundamento ou expansão.

Essa hipótese leva a uma terceira: se o aprofundamento da integração pressupõe a superação do atual modelo, o que implica a superação do modelo brasileiro, então um Mercosul profundo significaria uma

ruptura na linha de continuidade característica da política externa brasileira, o que até o momento não aconteceu.

Esta última suposição explicaria a intensificação das pressões sobre as condições tradicionais de formulação e implementação das decisões no campo da política externa, com especial atenção aos assuntos diretamente ligados à gestão brasileira do Mercosul.

Por último, gostaríamos de chamar a atenção para o fato de que além da revisão bibliográfica sobre o tema, buscamos implementar algumas técnicas de pesquisa apoiadas em um uso mais intenso das inovações das tecnologias de informação, principalmente a partir de programas e soluções de gerenciamento eletrônico de documentos. Essas tecnologias nos permitiram formar, organizar e indexar bases de dados específicas para o estudo da política externa e, particularmente, para os estudos sobre o Mercosul. Essas bases são formadas por hemerotecas digitalizadas, banco de normativas do Mercosul, coleções de *clippings* específicos sobre o assunto, dados baixados da internet, documentos e textos diversos, entre outros.[2] Grande parte da pesquisa histórica sobre a gestão governamental brasileira dos assuntos do Mercosul foi realizada através da procura nestas bases de dados, através de *software* de indexação e pesquisa por cruzamento de termos. Assim, procuramos dar um tratamento cronológico aos acontecimentos, que se verifica nos capítulos 5 e 6, mesmo partindo de um método de busca que não tem relação direta com a ordem dos fatos, pois privilegia a procura de variáveis predeterminadas pela metodologia da pesquisa, como exposto no capítulo 4. Isso nos possibilitou procurar determinados assuntos específicos, separando primeiramente as informações, e, assim feito, partirmos para a estruturação

---

2 Algumas das principais bases de dados utilizadas foram: Normativas Mercosul; hemeroteca Integração Regional 1986-2004; hemeroteca Política Exterior Econômica; notícias coletadas a partir das bases de discursos e imprensa do Ministério de Relações Exteriores disponível em seu site na internet; notícias coletadas a partir dos serviços de *clipping* da Câmara Federal disponível em seu site na internet. Algumas destas bases estão disponíveis no site do Consórcio de Informações Sociais (CIS) através do www.cis.org.br, e outras estão sendo preparadas e organizadas para a disponibilização futura.

dos argumentos e fatos. Para esta última tarefa utilizamos um software de criação de mapas mentais em que uma estrutura de árvore hierárquica e flexível permitiu construir a totalidade do que seria a pesquisa. A parte escrita foi realizada neste mesmo programa, sendo posteriormente transferido para um editor de textos a fim de fazer a formatação e os últimos ajustes, até se transformar no texto final. Mesmo durante essa última fase, a checagem de determinados dados através do mecanismo de busca eletrônica novamente auxiliou na confirmação das conclusões.

Por fim, é importante reforçar que o material colhido mostrou-se extremamente frutífero e suficiente, principalmente devido à utilização da indexação eletrônica sobre as bases selecionadas, que dispunham de uma quantidade muito grande de informação. Sendo assim, optamos por não realizar entrevistas e dedicar o esforço a essa forma de pesquisa. Ressaltamos, contudo, que essa análise se fundamentou em boa medida nas falas, textos, documentos, declarações públicas de diplomatas e representantes governamentais, especialmente os presidentes, obtidas a partir do levantamento empírico e confrontadas com a análise da bibliografia especializada e dos fatos noticiados.

1
A DIPLOMACIA E A CONTINUIDADE NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

1.1 Princípios, valores e tradições

Analisando o desenvolvimento histórico da política externa do Brasil, a partir da literatura especializada, identificamos a existência de elementos norteadores das decisões tomadas nesse campo. Amado Cervo (1992), por exemplo, os descreve como tradições que acompanham a história da política externa brasileira, capazes de sobreviver às mudanças de governo e às próprias alterações organizacionais do Estado, sendo representadas pela orientação pacifista, a juridicista e a pragmática (Cervo, 1994).[1]

1 O pacifismo refere-se à posição defendida pela diplomacia brasileira de buscar solucionar os conflitos por meio de negociações. Isto é, a política externa brasileira tradicionalmente resiste à ideia de usar a força para resolver as controvérsias no plano internacional. Já o juridicismo relaciona-se com a postura de respeito aos tratados, acordos e convenções internacionais, aceitando-os enquanto instrumentos ordenadores da interação entre os atores estatais e do próprio sistema de Estados. Finalmente, temos o pragmatismo, também entendido como realismo na política externa brasileira. Essa tradição baseia-se na análise sobre o sistema internacional, a posição do Brasil neste sistema, as relações com as potências e a capacidade de defesa dos interesses nacionais para, a partir destes condicionantes, orientar a ação externa. Essas tradições fundamentam-se no princípio da não confrontação, que se traduz no discurso e na ação marcada

Este autor entende que ao menos três tradições se apresentam como constantes, mas com importância variada, dependendo da situação doméstica e das modificações no contexto internacional. Em determinados momentos históricos, uma tradição pode impor-se sobre outras, em razão de fatores diversos como os constrangimentos da evolução do sistema internacional ou o jogo de forças políticas que compõem o centro decisório, entre outros.

A ideia de que existem princípios que podem ser identificados como elementos formadores do comportamento externo brasileiro não está presente apenas na bibliografia especializada (Bueno; Cervo, 1992, 1986; Lafer, 2004; Pinheiro, 2004; Oliveira, 2005a), mas principalmente nos discursos e na forma como a diplomacia se expressa a respeito das alternativas possíveis e das escolhas realizadas em nome do interesse nacional.

> como o Brasil deseja relacionar-se com a comunidade internacional? A resposta básica pode ser encontrada em princípios que tradicionalmente têm orientado a nossa política externa, como os da não intervenção, respeito à autodeterminação, não ingerência em assuntos internos, e solução pacífica de controvérsias. Ao invocar tais princípios, não quero dar a impressão de que os mesmos sejam hoje utilizados da mesma forma como no passado Ao contrário, embora a essência esteja até hoje preservada, sua aplicação tem sido atualizada, como ocorreu, por exemplo, no campo dos direitos humanos, da democracia e do meio ambiente. (Lampreia, 1998)[2]

Mesmo quando interpretações acadêmicas buscam localizar paradigmas explicativos para a forma dominante da política externa de um determinado período histórico, ainda assim verificamos que

---

pelo respeito da autodeterminação dos povos e na defesa da política de não intervenção. Podemos verificar que tanto o primeiro elemento quanto o segundo estão intimamente interligados (Cervo, 1994).

2 Exposição do embaixador Luiz Felipe Lampreia, então ministro de Estado das Relações Exteriores, no X Fórum Nacional As Perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa do Brasil, 12/5/1998.

esses paradigmas contemplam e validam os princípios norteadores da atuação internacional do país.

Um exemplo disso é a análise a respeito do paradigma universalista presente na política externa brasileira feita por Lessa para a qual o "universalismo que, juntamente com o pacifismo, o juridicismo e o realismo, constitui a moldura conceitual da práxis diplomática brasileira" (1998, p.29).

Também é recorrente no discurso diplomático a ideia dos valores que balizam a atuação internacional brasileira e que, por sua vez, justificam a defesa constante dos princípios que caracterizariam a sua singularidade. O trecho a seguir escrito pelo embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa é um dos muitos outros exemplos desse fato:

> Dessa trindade de valores básicos, unidade, grandeza e visão de futuro, decorrem outros que, igualmente informados pela experiência histórica do Brasil caracterizam a sua projeção no mundo: o nacionalismo, a busca da igualdade soberana entre as nações, e o pragmatismo. (Corrêa, 2000, p.27)

Ressaltamos que o reconhecimento da existência destes elementos norteadores é acompanhado da ideia de uma continuidade quase inerente ao comportamento brasileiro na arena internacional. O atributo "tradicional" reforça o reconhecimento de que a ação diplomática brasileira é singular e, ao mesmo tempo, dotada de um padrão geral capaz de se ajustar às circunstâncias dominantes de cada época. "Faz parte de nossa melhor tradição diplomática, desde a independência, dar sentido realista à nossa política externa, recusando iniciativas de fácil fosforescência, e evitando guinadas bruscas de doutrina e de comportamento" (Lampreia,1999).[3]

Essa capacidade de adaptação contribui para a continuidade – que para diversos autores resulta da conduta adotada pelo corpo

3 Discurso do embaixador Luiz Felipe Lampreia, ministro de Estado das Relações Exteriores, por ocasião da posse do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no cargo de secretário-geral das Relações Exteriores Brasília, 4/1/1999.

diplomático ao orientar-se segundo esses princípios, tradições e valores (Cervo, 1994; Vaz, 1999; Silva, 2002; Faverão, 2006) – e permite uma maior previsibilidade às análises sobre a política externa do Brasil. Isso não significa uma ausência de mudanças, mas implica afirmar que estas mudanças são variações dentro de um determinado espectro de possibilidades.

> O grau de previsibilidade da política exterior do Brasil é dos mais elevados em termos comparativos. Através do tempo, constitui-se um conjunto de valores e princípios de conduta externa que perpassou as inflexões e mudanças da política. (Cervo, 1994, p.26)

Neste caso, o atributo previsível não é somente uma constatação da bibliografia especializada, mas é a todo o momento reforçado e reformulado pelo corpo diplomático. Para esta instituição,

> A credibilidade internacional de um país depende, em grande medida, de uma atuação externa fundada no respeito a valores e princípios. A pendularidade, o recurso a decisões de impacto, as flutuações ideológicas e o oportunismo diplomático tendem a corroer a confiança junto aos demais países e a minar a credibilidade externa. Um dos patrimônios do Itamaraty e da diplomacia brasileira é o legado de uma atuação fundada em valores permanentes, que conferem um mínimo de regularidade ao comportamento externo do país e, portanto, à sua própria respeitabilidade como interlocutor de seus parceiros. (Barros, 1998, p.20)[4]

> A ausência de uma moldura que acomode adequadamente as tendências do mundo contemporâneo recomenda a adoção pelo Brasil de uma política externa aberta, flexível às transformações que estamos vivenciando. Isto sem prejuízo de princípios. A estrita observância de certos princípios que consideramos básicos confere alto grau de

4 Embaixador Sebastião do Rego Barros.

> previsibilidade à diplomacia brasileira e reforça sua credibilidade e confiabilidade. (Barbosa, 1996, p.75)[5]

Desta forma, temos como característica geral da política externa brasileira a continuidade. Esse pressuposto tem importância central em nossa análise, pois ao aceitar este pressuposto seria possível compreender melhor as possibilidades e limitações do processo de integração no Mercosul frente à política externa brasileira, tendo em vista que o governo brasileiro é o principal agente do bloco.

A previsibilidade e a continuidade, juntamente com o reforço dos princípios, tradições e valores característicos da política externa brasileira, como o pragmatismo, aumentam a percepção de que se trataria de um política de Estado e, por isso mesmo, capaz de desvincular-se das mudanças de governo e de circunstâncias políticas específicas (Vaz, 1999).

A justificativa diplomática deste aspecto busca ressaltar o perigo e as consequências de possíveis escolhas equivocadas, resultantes dessas conjunturas governamentais. Com base nesta argumentação se reforça, direta e indiretamente, a necessidade de existência, eficiência e manutenção de formuladores capazes de construir uma compreensão da política externa nacional que transcenda os governos.

> O outro princípio é o da prevalência da visão de futuro sobre o imediatismo. O Itamaraty procura atuar tendo em vista a perspectiva de longo prazo, evitando modismos, soluções circunstanciais e precipitações que desconsideram dificuldades futuras, o grau de desgaste político e a eventual perda de credibilidade. O anseio mais imediato é avaliado com base nos seus benefícios e custos no futuro, não em seus resultados mais visíveis e frequentemente de apelo mais fácil. (Barros, 1998, p.19)[6]

5 Embaixador Rubens Barbosa.

6 Embaixador Sebastião do Rego Barros.

Assumimos neste texto a premissa da existência de uma linha de continuidade na política externa brasileira, amplamente respaldada na bibliografia. Entretanto, esse entendimento tem apontado como causa principal a constante vigilância aos princípios defendidos pelos formuladores tradicionais. A atenção aos princípios e valores seria a explicação central para a existência de um padrão no comportamento do Estado brasileiro no plano internacional. É neste ponto que diferimos dessa linha de interpretação e pressupomos que a continuidade na condução das ações externas explica-se mais pela organização diplomática em si – enquanto corpo político da estrutura estatal com grande capacidade de autorreprodução, através dos procedimentos já institucionalizados de transferência de valores, formação e arregimentação – do que pelos princípios apontados anteriormente.

Entendemos ser possível e necessário questionar as reais causas dessa continuidade, sem duvidar da existência desta margem mais ou menos delimitada de atuação externa. Segundo Maria Regina S. de Lima (1994; 2005) a estabilidade da política externa brasileira é resultado mais de uma narrativa construída pela diplomacia e reforçada por importante parcela da academia brasileira que se dedica ao assunto, do que um dado da realidade. A mesma autora afirma que

> o forte componente institucional na formação da política externa, que se apresenta no papel preponderante do Ministério das Relações Exteriores na formulação e implementação daquela política [...] não apenas garantiu poder de agenda àquele ministério, como reforçou o mito da estabilidade da política externa como uma política de Estado e não de governo, o que lhe asseguraria significativa continuidade ao longo do tempo. (Lima, 2005)

Concordamos quanto ao "mito" de entender a política externa como uma política de Estado, inclusive sendo este um dos pontos centrais de influência sobre aqueles que analisam esse tema. Apesar disso, é possível identificar na análise bibliográfica e empírica elementos que comprovam a existência da estabilidade da atuação

internacional do Brasil. O corpo diplomático apropria-se deste fato da realidade para reforçar seu discurso político, mas a construção discursiva não tem importância de causalidade para a continuidade da política externa brasileira. Esta é mais um elemento constituinte da história do país do que uma construção subjetiva, mesmo que ainda não tenhamos compreendido adequadamente as reais causas desta característica singular.

Neste mesmo sentido, portanto, vale lembrar a afirmação da própria autora e de Gérson Moura de que

> as explicações mais completas de uma política externa não se esgotam naturalmente nas justificativas e motivos que ela mesma se dá. Por isso, devemos procurar fora das formulações oficiais as razões mais profundas de sua adoção. (Lima; Moura, 1982, p.361)

No entanto, não aprofundaremos essa discussão porque entendemos que o ponto essencial para os objetivos desta análise, que trata da forma como o Mercosul é trabalhado na política externa brasileira, não está na busca das causas mais profundas dessa continuidade, mas no entendimento da crescente tensão sobre alguns dos elementos formadores desta política, principalmente a partir das pressões sobre sua relativa estabilidade que se intensificam com a redemocratização dos anos 1980 e que se ampliam nos anos 1990. O próprio advento da integração no Cone Sul pode ser entendido como mais uma fonte de pressão sobre a continuidade da política externa, como veremos mais adiante, já que de certa forma aumenta o número de atores domésticos que tentam acompanhar e influenciar a agenda internacional do país.

Alguns estudos específicos sobre a política externa brasileira também demonstram que a tese da autonomia decisória do Itamaraty não é facilmente verificada algumas vezes, mas, mesmo assim, ressaltam a grande capacidade de influência do Itamaraty no processo de tomada de decisões e sua consequente capacidade de garantir uma relativa continuidade na formulação e na implementação da política externa. Em alguns casos, essa capacidade de influência extrapola a esfera de

atuação diplomática avançando sobre parcela das atribuições da política econômica nacional (Farias, 2006).

No entanto, na bibliografia analisada não se verificaram estudos exaustivos que permitam comprovar uma diferenciação entre o momento da formulação decisória e o da sua implementação. Lembramos que essa divisão é um artifício analítico para melhor compreender a dinâmica da tomada de decisões em política externa, mas as informações colhidas parecem indicar que na história da política externa brasileira a explicação da continuidade é mais válida durante a implementação do que no próprio processo formulador.

No caso da política brasileira para o Mercosul, a pesquisa empírica realizada indicou a existência de uma ampla autonomia do Itamaraty ao implementar diretrizes previamente formuladas, por exemplo, no âmbito da Presidência da República. O fato de a diplomacia coordenar os trabalhos do governo brasileiro para este tema, por si só, garante grande autonomia decisória, já que dispõe de recursos de poder adquiridos durante o desenvolvimento da própria estrutura estatal brasileira.

Mesmo não sendo o objetivo deste trabalho, fica a sugestão para um maior aprofundamento futuro desta questão, pois o levantamento bibliográfico revelou notória escassez de estudos baseados em instrumentais analíticos e teóricos específicos para o entendimento do desenvolvimento e funcionamento do corpo diplomático brasileiro. Talvez essa sugestão de análise possa ajudar a melhorar as explicações das descontinuidades na política externa brasileira, como já havia alertado Lima (1994), permitindo compreensões mais profundas de momentos como o da formulação da Política Externa Independente no início dos anos 1960, elaborada por um grupo restrito liderado por San Tiago Dantas, trabalhando à margem do Itamaraty (Cervo, 1994), ou para o breve período do governo Collor.

De qualquer forma, o ponto central para nossa análise é o reconhecimento dessa singularidade da política externa brasileira que é explicada com base em diferentes argumentos e supostos.

1.2 Singularidade

Nesta parte do texto, identificamos brevemente algumas explicações para esta singularidade. Este esforço se justifica pelo fato de que na história brasileira o Ministério das Relações Exteriores e o seu corpo de diplomatas têm ampliado sua influência no desenvolvimento da própria estrutura estatal ao longo do tempo. Isto garantiu grande prerrogativa na condução da política externa brasileira e, também, do seu processo formulador (Cheibub, 1985).

Podemos dizer que uma primeira explicação fundamenta-se a partir das características do país e sua localização no mundo, traduzindo-se na ideia de potência média. Do ponto de vista analítico, busca-se entender a dinâmica das relações internacionais e a especificidade brasileira a partir da sua situação geográfica, suas principais características estruturais e os padrões de comportamento externo.

Esse tipo de enfoque entende que as potências médias priorizam a construção de coalizões nas arenas multilaterais como forma de diminuir o poder relativo das grandes potências, o que explica a necessidade de aceitarem a construção destas organizações internacionais. No entanto, no nível regional, as potências médias buscam aumentar sua capacidade de influenciar as nações menores, gestando zonas de influência regional com o objetivo de diminuir as possibilidades de atuação direta e indireta de outras potências (Sennes, 2001; Marques, 2005).

A ideia de potência média, além de contribuir para a construção de um arcabouço analítico que ajuda na compreensão da atuação internacional do Brasil, também diz respeito à forma como a imagem deste país é construída e reconstruída no que podemos chamar de um imaginário nacional.

Em estudo realizado por Marques (2005) sobre a imagem internacional brasileira de potência média no período do governo Fernando Henrique Cardoso, verificou-se que a própria diplomacia, através de seus discursos e atuação nas arenas multilaterais, considera e reforça essa ideia. O resultado dessa postura não se resume a um esforço de autoidentificação perante os outros atores internacionais, mas também na absorção desta ideia por parte das elites brasileiras.

O fortalecimento desta visão, interna e externamente, reforçaria as opções que buscam aumentar a capacidade de influência brasileira no sistema internacional, fortalecendo a ideia de que isso resultaria em um aumento das margens de ação externa e no estabelecimento e fortalecimento de seu papel de mediador.

Essa busca por maior influência internacional não é exclusiva do corpo diplomático brasileiro, sendo também compartilhada pelas elites. Estendendo-se através do tempo, espera-se obter com essa postura o reconhecimento e aceitação internacional enquanto uma liderança regional (Lima, 2005).

Segundo Marques (2005), a elite brasileira, além de compartilhar da aceitação dessa imagem do Brasil como potência média, sustenta-se na capacidade diplomática nacional em difundir internacionalmente essa percepção, o que acabaria justificando até a tentativa de alcançar um assento no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse autor afirma ainda que

> embora o país apresente uma extensão territorial continental, reservas de recursos naturais e um mercado consumidor potencial e relativamente grande, o Brasil não manifesta força militar relevante ou presença considerável no comércio mundial. Contudo, o entendimento brasileiro do país como potência média sustenta-se na força das ideias e das percepções para influenciar as decisões no sistema internacional. (Marques, 2005, p.110)

Para os fins desta pesquisa, vale dizer que essa interpretação analítica e a sua consequente instrumentalização para a defesa de interesses particulares reforçam as conclusões dos estudos que apontam uma tentativa brasileira de exercer uma liderança regional. Mais adiante, veremos que se não exerce uma liderança no Mercosul, ao menos ajuda na explicação da dificuldade em aceitar os custos inerentes ao aprofundamento de um processo de integração regional. A imagem de potência média pode ser entendida como mais uma forma de justificar a pouca disposição do governo brasileiro em aprofundar

as instituições do bloco e criar mecanismos comunitários de financiamento da integração.

Uma segunda explicação centra suas atenções na formação do Estado brasileiro e na contribuição da diplomacia neste processo. Para esta abordagem, as origens da importância da diplomacia na história do país remontam à própria formação da nacionalidade brasileira, na qual o Estado precedeu e teve papel protagônico na construção nacional. Neste processo, o peso assumido pela burocracia estatal na sociedade brasileira pode ser considerado com um dos fatores determinantes, tendo a diplomacia, enquanto corpo político-administrativo, um papel de destaque (Danese, 1999; Lafer, 2004).

Essa coincidência entre Estado e nacionalidade contribuiu para o desempenho diplomático na defesa dos interesses estatais e, simultaneamente, a própria atuação externa alimentou a formação do que hoje é chamada de nação brasileira (Danese, 1999). Acentua-se assim o amplo reconhecimento de que, tradicionalmente, o Ministério das Relações Exteriores exerce um papel central na formulação e na implementação da política externa brasileira, influindo diretamente nas linhas e estratégias seguidas pelo governo no plano internacional. No entanto, esse tipo de explicação vai um pouco além, sobrevalorizando o papel desempenhado pela diplomacia.

Como exemplo deste certo exagero, podemos citar o período do Império e seu destaque diplomático com relação à sua vizinhança, principalmente na construção de condições futuras para a consolidação de suas fronteiras, o que ocorrerá definitivamente durante a Primeira República e mais especificamente sob a gestão de Rio Branco à frente da pasta de Relações Exteriores. Essa supremacia foi mais resultado da estabilidade e da coesão da elite imperial do que da presença marcante de um corpo diplomático estatal mais desenvolvido (Cheibub, 1985).

Se a funcionalidade do corpo diplomático para a formação do Estado brasileiro durante o Império foi relativa, ao mesmo tempo, podemos afirmar que, gradativamente, esta ganhou força com a consolidação das fronteiras nacionais através da ação diplomática no período Rio Branco (1902-1912), aumentando seu prestígio enquanto estrutura burocrática estatal entendida como eficiente e necessária.

Apesar da grande importância atribuída à figura do Barão de Rio Branco e suas qualidades pessoais, tendo repercussão não somente no período de sua gestão, mas se prolongando através dos anos, não podemos deixar de ressaltar que sua gestão perpassou quatro governos – Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca –, coincidindo com o auge do período representando pela produção de café, sendo beneficiada indiretamente pela reforma financeira implementada por Campos Sales e por um período de estabilidade institucional (Bueno; Cervo, 1986). Estava, portanto, gerenciando o interesse nacional que, nesta época, se confundia com os interesses do setor agroexportador dominante.

Se alguns estudos acadêmicos permitem relativizar o papel da diplomacia na formação do Estado brasileiro, por outro lado, o discurso diplomático é repleto de afirmações que o acentuam e, em determinados momentos, permitem identificar a ligação com as forças dominantes em diferentes etapas da história brasileira, como nas palavras do embaixador Rubens Barbosa (1996, p.71):

> A diplomacia brasileira tem uma forte tradição de continuidade e previsibilidade, mantida há mais de um século graças ao profissionalismo dos seus quadros e legitimidade que lhe tem sido tradicionalmente conferida pelo consenso das forças partidárias internas.

A terceira explicação, que também nos parece ser a mais interessante, é uma abordagem organizacional, que trata das características institucionais do processo decisório e do desenvolvimento do corpo diplomático através dos anos, fortalecendo-se enquanto uma agência singular na estrutura burocrática estatal brasileira. Neste caso, é interessante notar que, apesar do fato do Ministério das Relações Exteriores contar com o reconhecimento de sua importância, ele não tem sido objeto constante de análises mais aprofundadas sobre o seu funcionamento institucional.

Podemos dizer que uma das explorações mais bem realizadas se deu em meados dos anos 1980, com a pesquisa de Zairo Cheibub (1984). Há, portanto, uma grande demanda por estudos que abordem

os impactos sofridos pela organização como resultado do processo de democratização, o avanço da globalização, o surgimento dos novos atores domésticos interessados nos assuntos internacionais e a abertura brasileira ao mercado internacional.

Neste tipo de explicação é comum que o primeiro esforço concentre-se nas características institucionais da diplomacia. O corpo diplomático possui uma localização específica na estrutura estatal, com capacidade institucional de manter-se enquanto grupo homogêneo e diferenciado do restante das agências burocráticas (Arbilla, 2000).

Apesar do avanço da diplomacia presidencial a partir do processo de redemocratização, podemos dizer que o corpo diplomático garantiu a importância de sua presença na formulação e na implementação decisória em matéria de política externa. O simples fato das nomeações para embaixadores serem quase que totalmente compostas por membros provenientes da estrutura diplomática nos mostra que a corporação consegue difundir a imagem de que possui uma capacidade técnica específica imprescindível à atividade de representação externa.

Essa opinião não se concentra somente na Presidência da República, mas extrapola para setores como a comunidade intelectual e também a classe política. Uma razão para esta aparente falta de interesse da classe política em ocupar cargos no Ministério resultaria da percepção de que as questões externas ainda estão muito distantes das questões de interesse do eleitorado (Arbilla, 2000).

O trecho abaixo demonstra muito bem essa realidade e também ajuda a revelar o entendimento da própria diplomacia sobre essa questão, em que o tratamento do tema acaba tendo finalidade de justificação burocrática da sua especificidade e também como mecanismo de autoidentificação de grupo.

> Diferentemente da maioria dos países, nenhum cargo da estrutura do Ministério das Relações Exteriores, além do Ministro de Estado e do Consultor Jurídico, pode ser preenchido por não diplomatas. O Presidente da República dispõe, porém, da faculdade de indicar para o cargo de embaixador pessoas de sua confiança que não sejam

> membros da carreira de diplomata. A quase totalidade dos embaixadores do Brasil, no entanto, tem sido escolhida entre funcionários de carreira. Atualmente, ocupam funções no exterior apenas dois embaixadores políticos (Unesco e Cuba). Esse é um dos aspectos essenciais da tradição de estabilidade e de profissionalismo do serviço diplomático brasileiro. (Corrêa, 1999)[7]

Esse ponto diz respeito às capacidades do corpo diplomático, ao longo dos anos, em se fortalecer enquanto uma agência destacada na estrutura estatal brasileira. Ele se refere a algo que é intrínseco à organização burocrática: a busca de autorreprodução.

Nesse processo o elemento básico de explicação é a eficiência em transmitir valores para os seus membros, ou seja, conseguir com que os indivíduos aceitos na organização incorporem os princípios valorativos, as relações de autoridade, os papéis previamente definidos, enfim, tudo aquilo que faz esse indivíduo se autodefinir enquanto membro deste agrupamento. Para isso diversos mecanismos podem ser empregados: desde a arregimentação até mecanismos que podem ser vistos como verdadeiros ritos de passagem nos quais se consolidam a aceitação de papéis e a legitimação das relações de autoridade.

O Itamaraty é uma divisão administrativa do Estado que desenvolveu internamente mecanismos de identificação que permitem aos seus membros diferenciar-se dos demais integrantes da estrutura estatal nacional e, mais amplamente, do restante da sociedade. Para que isso ocorresse, não bastou somente o reconhecimento dos próprios membros deste grupo, mas o dos atores que se encontram fora da própria corporação, reforçando a percepção de se tratar de um fato da realidade que caracteriza a diplomacia brasileira enquanto tal. As pesquisas recentes que avaliam a percepção das elites e dos públicos

7 Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, então secretário-geral das Relações Exteriores no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH) da secretaria de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República na palestra "A política externa brasileira". Brasília, 5/11/1999.

de massa sobre essa questão parecem validar esse argumento (Souza, 2002; Holzhacker, 2006).

O rigoroso processo de arregimentação e os cursos realizados para o ingresso na carreira diplomática, nas palavras de Cheibub (1985, p.128), "tem sido a forma através da qual o Itamaraty consegue neutralizar a heterogeneização crescente dos seus quadros e manter um alto grau de coesão e um *sprit de corps* bem desenvolvido entre seus membros".

Um outro aspecto relativo à essa capacidade de autorreprodução centra-se em sua adaptabilidade às mudanças de governo e, também de regime político, como ficou bem demonstrado no período militar sob o governo Castelo Branco. Nessa época, a organização aceitou momentaneamente as novas diretrizes governamentais, afastando-se da formulação da política exterior e "trocou dignidade por sua integridade para evitar a caça às bruxas que surgia em outras agências" (Pinheiro, 2004). Após o fim do período Castelo Branco, a corporação ganhou gradativamente a confiança do núcleo governamental, tendo seu ápice no governo Geisel com a implementação do que veio a ser chamado de "pragmatismo responsável" na política externa brasileira.

Essa capacidade adaptativa não se refere somente às mudanças governamentais, mas também às novas ideias trazidas por seus novos integrantes. A corporação demonstrou, a partir dos mecanismos institucionais construídos ao longo dos anos, grande capacidade de moldar novos conceitos aos princípios, diretrizes e valores que a organização tradicionalmente busca manter como forma de sustentar a ideia de continuidade ou, nas palavras de Arbilla (2000, p.346), "aparência de continuidade".

As inovações têm maiores chances de se institucionalizar quando são provenientes do Poder Executivo. No entanto, também existem dificuldades para compor os quadros representativos das mudanças de governo na própria estrutura do Ministério de Relações Exteriores, indicando que muitas vezes a orientação presidencial busca sua adaptação aproveitando-se das divisões internas da corporação diplomática (Ibid.).

No que se refere ao espírito de corpo do Itamaraty, ou sentimento de identificação enquanto grupo diferenciado e presente no interior da estrutura estatal brasileira, podemos dizer que este se iniciou no período da gestão Rio Branco e seguiu, posteriormente, reforçando-se até o primeiro governo de Getúlio Vargas, com o desenvolvimento da organização e de sua expansão burocrática (Bueno, 1992). Letícia Pinheiro (2004) afirma que o Barão de Rio Branco, enquanto artífice da construção deste espírito de corpo do Itamaraty, reeditou uma realidade já existente no período Imperial, quando se realizava o recrutamento dos novos integrantes nas famílias da elite que nutriam relações profundas com a política oficial ou com o setor militar. Assim, nessa gestão, houve também uma preocupação com a padronização da origem social dos novos membros a fim de garantir maior coesão no interior da organização.

Os processos de construção de identidade de grupo não se baseiam somente no desenvolvimento dos mecanismos de autoidentificação, mas também é muito relevante a capacidade de criar as condições para que sejam percebidos pelo demais atores enquanto um grupo específico e, neste caso, o reconhecimento da comunidade internacional é essencial.

Ao analisar a política externa durante o período militar Shiguenoli Miyamoto reforça a ideia de que

> o que se deve pensar no intercâmbio do Brasil com o resto da comunidade internacional é a existência de uma instituição burocratizada, hierarquizada, que mantém através da formação de um corpo altamente preparado, uma tradição de dezenas de anos em assuntos diplomáticos. (Miyamoto, 2000, p.191)

Dentre as interpretações que buscam entender a política externa brasileira a partir das suas relações com a estrutura política e institucional, está aquela baseada na constatação do isolamento burocrático da diplomacia, a qual se debruça, entre outras coisas, sobre as repercussões desta característica sobre as decisões tomadas, seus efeitos sobre a ampliação do debate das questões externas, as possibilidades

de controle em um ambiente democrático e, também, a legitimidade do processo decisório (Lima, 1994, 2000; Vieira, 2001; Pinheiro, 2004; Oliveira, 2005a).

Essa característica singular resultou, entre outros fatores, em um relativo isolamento na forma como o debate sobre as questões internacionais foi conduzido pela diplomacia, havendo ainda pouco intercâmbio de informações com o restante da sociedade (Pinheiro, 2004).

As características insulares do Itamaraty possuem origens estruturais importantes que permitem sua especialização, eficiência e também um distanciamento da política doméstica, além da pouca interação com outros setores componentes da sociedade brasileira. O resultado mais evidente é o diminuto debate existente na opinião pública acerca das questões internacionais e sobre a forma como a diplomacia tem conduzido essas negociações (Lima, 2000; Pinheiro, 2004; Cerqueira, 2005).

Do ponto de vista estrutural podemos descrever ao menos três fatores predominantes.

1.2.1 Ausência de canais institucionalizados de participação e controle da política externa brasileira

O primeiro é a restrição dos canais institucionalizados de participação política e controle da política externa. Consequentemente, há limitações na incorporação de novas ideias e interesses na pauta de discussão, restringindo a capacidade real de influenciar a gestão das relações exteriores do Brasil a um pequeno número de pessoas (Vieira, 2001).

A inadequação dos mecanismos institucionais que viabilizariam a expressão dos grupos de interesses não se restringe somente aos diversos setores da sociedade civil, mas também a outras esferas governamentais, o que pode, em alguns casos de disputas relativas às negociações comerciais internacionais, resultar em perdas dos pleitos encabeçados pela diplomacia. O tratamento dos assuntos relativos à política comercial, que normalmente exigiria a participação mais

ampla de outras agências do próprio governo federal, quando fica muito concentrado na diplomacia econômica acaba tendendo a uma perda de sua eficiência. Em alguns casos específicos, em que esta situação é momentaneamente superada percebe-se a possibilidade de resultados favoráveis, como na vitória brasileira nos casos do aço e de patentes de medicamentos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) (Oliveira, 2005b).

As críticas sobre a insuficiência de canais formais ou informais, que viabilizem a ampliação do leque de atores e interesses na agenda da política externa brasileira, e também o seu controle democrático, são corroboradas por recente estudo a respeito das percepções das elites e dos públicos de massa sobre o tema (Holzhacker, 2006). Apesar do reconhecimento de um avanço neste sentido, ao menos nos últimos anos, a percepção geral é de que as possibilidades reais de interação com os formuladores tradicionais da pauta brasileira de relações exteriores ainda é reduzida e, mesmo quando há essa oportunidade, os resultados são mais informativos das opções existentes e das escolhas realizadas. Dependendo do tema e do interesse do corpo diplomático pode haver maior ou menor abertura à participação.

Em recente estudo que abordou a aceleração ou bloqueio da tramitação de projetos de lei, durante o primeiro governo de Lula da Silva, relacionados às negociações comerciais internacionais e especificamente à Área de Livre Comércio das Américas (Alca), percebeu-se a utilização por parte do Poder Executivo dos mecanismos existentes para influenciar a tramitação da pauta do Legislativo. Assim, parece haver forte correspondência entre as medidas com o objetivo de controlar o debate legislativo e os interesses publicamente manifestados pelo Itamaraty, em seus discursos ou nas posições tomadas nessas grandes negociações. Assim, no que se refere ao controle da política externa brasileira, ainda se verifica uma capacidade ampliada de ação autônoma da diplomacia, na qual instrumentos democráticos de controle ainda são pouco desenvolvidos (Oliveira, 2005b).

O mesmo poderia ser dito no período dos governos de Fernando Henrique Cardoso, quando esta autonomia se manteve e a capacidade de influência da diplomacia para além da esfera dos temas externos

foi importante. Como regra geral, o sistema político brasileiro permite ao Poder Executivo gerenciar a agenda internacional mantendo o papel central da diplomacia estatal, enquanto o Poder Legislativo ainda manifesta o costume de abster-se da sua capacidade decisória evitando contrariar acordos aprovados pela presidência da República (Cerqueira, 2005; Mariano, 2001).

Um exemplo que demonstra essas conclusões e, principalmente, com relação à instrumentalização do apoio de setores da sociedade civil, foi a criação por decreto presidencial da Seção Nacional da Alca no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. A seção tinha o objetivo de manter os diversos setores da sociedade civil informados, ou "em estado de alerta", sobre o andamento das negociações da Alca. Esse fato é interessante tendo em vista o objeto desta obra, já que esta postura do governo brasileiro, pelo menos até 2003, não se verifica no caso do Mercosul. Podemos dizer inclusive que a postura é invertida, uma vez que a ampliação dos mecanismos de participação de novos atores no processo parece ser vista como um elemento que impede a manutenção da autonomia diplomática sobre o assunto.

1.2.2 A relativa autonomia do Itamaraty e a autorização presidencial

O segundo fator refere-se à forma como a relativa autonomia do Itamaraty é operada. A conclusão geral é que no sistema presidencial brasileiro há uma relação direta entre a relativa autonomia gozada pelo Itamaraty e a autorização recebida pela figura presidencial (Lima, 1994). A autora descreve que a variação se dá no estilo presidencial para conceder essa autorização, que pode ser por delegação, como no período do governo Médici, ou por afinidade de posições entre a presidência e o corpo diplomático, como no período dos governos Geisel e Sarney, podendo inclusive concluir sobre a existência de uma maior autonomia em momentos de autoritarismo do que de democracia, tendo em vista o papel que pode ser desempenhado pelo Poder Legislativo em um ambiente de abertura política.

Segundo Marques (2005), a política externa, em geral, acaba expressando as concepções gestadas pela diplomacia estatal, tendo posteriormente a aprovação presidencial. No entanto, isso não significa ausência de oposição, mas esta tende a ser pontual e não se manifesta com relação aos objetivos mais gerais.

1.2.3 Cultura política e legitimação do corpo diplomático

O terceiro e último fator estrutural se concentra nas características dominantes da cultura política nacional e da legitimação obtida pelo corpo diplomático em relação às suas atividades. Já abordamos anteriormente a tendência geral de abdicação do Poder Legislativo em relação às questões internacionais e a dificuldade sentida pelos setores sociais organizados em participar das discussões e influenciar a tomada de decisões.

No entanto, alguns autores reforçam o resultado desse modo de operação (Lima, 1994, 2000; Vieira, 2001) ao permitir o estabelecimento de uma percepção de consenso interno baseado na ideia da existência de um interesse nacional unitário, na qual a diplomacia cumpriria um papel legítimo através da constante vigilância de defesa e promoção desse interesse geral.

É importante notar que as relações institucionais presentes no sistema político brasileiro e a forma como as questões internacionais são encaminhadas acompanham, por outro lado, uma cultura política que delimita essa realidade como legítima, na qual a ideia da existência de uma agência estatal especializada para o tratamento destas questões assume o atributo de tradicional, reforçando o caráter de continuidade descrito anteriormente. Vale ressaltar que esse tipo de conclusão respalda-se em alguns estudos realizados com a finalidade de avaliar as percepções de diferentes atores sociais e dos públicos mais gerais sobre a agenda externa brasileira (Souza, 2002; Holzhacker, 2006).

A avaliação dos elementos subjetivos que apontam para uma percepção geral de continuidade na forma como as relações políticas

específicas aos temas internacionais são geridas reforça, de alguma forma, o argumento da singularidade da política externa brasileira baseada em uma relativa continuidade, lembrando que este é um dos pressupostos centrais deste trabalho.

Além dos fatores estruturais acima apontados, é importante lembrar que isoladamente estes não seriam suficientes para o fortalecimento da autonomia diplomática e o seu relativo insulamento das questões domésticas. Também devem ser considerados os fatores conjunturais, representados pela especificidade dos temas que ao longo do tempo compõem a agenda internacional brasileira e os impactos internos provenientes das consequências das escolhas externas. Neste sentido, os efeitos da abertura econômica dos anos 1990 e o avanço do processo de globalização tendem a distribuir os impactos sobre diversos setores sociais, fazendo com que as probabilidades de politização da política externa aumentem (Lima, 2000).

Apesar da tese do insulamento burocrático ter certo respaldo na bibliografia especializada, é importante notar que em alguns momentos essa relação não é tão automática. Em estudo realizado sobre a atuação do Brasil nas negociações do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), relativo ao período de 1947 a 1993, Farias (2006) constatou que, neste caso em particular, outras agências tiveram uma importante atuação influindo diretamente na formulação da política externa brasileira e, consequentemente, diminuindo a liberdade do Itamaraty em administrar essas questões.

Em estudo realizado sobre o contencioso a respeito da informática entre Brasil e Estados Unidos durante os anos 1980, Tullo Vigevani (1995) demonstra as limitações da autonomia dos atores domésticos participantes da formação da política externa, neste caso em particular, que assumiram uma postura defensiva diante das fortes pressões externas e dos interesses organizados fora do âmbito de influência doméstica.

Entendemos que o trabalho de Farias (2006) não é suficiente para invalidar a tese do insulamento burocrático e, inclusive, não era o seu objetivo; no entanto, suas considerações, somadas às conclusões de Vigevani (1995), demonstram que o processo decisório sobre política

externa no Brasil é por demais complexo e ainda pouco estudado, exigindo pesquisas empíricas sobre momentos específicos de sua formulação e de sua implementação, como forma de estabelecer as relações de causalidade existentes no âmbito da atuação externa do país.

2
Autonomia e desenvolvimento na política externa brasileira

As análises sobre a política externa brasileira apontam para a existência de dois objetivos gerais em sua evolução, ao menos a partir da década de 1930. Estes são: a busca de autonomia e de desenvolvimento. A forma como as ações se organizam para atingir esses objetivos pode ser identificada através da construção, coexistência e alternância dos paradigmas dominantes que têm caracterizado a história da política exterior do país.

Torna-se relevante, então, entender como esses paradigmas se alternaram e como os significados dados à autonomia e ao desenvolvimento se reajustaram à realidade doméstica e internacional. Essa breve recapitulação permitirá, posteriormente, identificar como esses objetivos se apresentam quando a política externa brasileira trata da questão da integração no Mercosul. Entendemos que o resultado deste trabalho ajudará na compreensão do que mais tarde trataremos como sendo o modelo de Mercosul contido na política externa brasileira e como este se fundamenta no que chamaremos de Princípio da Intergovernamentalidade.

2.1 O significado dos paradigmas

Os paradigmas no estudo da política externa brasileira são construções analíticas capazes de ajudar na compreensão da formulação, organização, desenvolvimento e justificativa de escolhas e ações estratégicas. É uma forma de organizar o entendimento a respeito de grandes linhas históricas de atuação. Neste sentido, concordamos com Amado Cervo ao afirmar que a

> coexistência de paradigmas, inadmissível nas ciências exatas e naturais, embora paradoxal, é possível nas ciências humanas e sociais, onde eles adquirem a função metodológica de organizar a matéria e de dar-lhe inteligibilidade orgânica mediante uma visão compreensiva dos fatos. (Cervo, 2002)

Se os paradigmas consistem em modelos de organização dos acontecimentos históricos que indicam possibilidades de escolha, então, ao analisar os discursos, declarações, documentos e até mesmo os textos elaborados por aqueles que têm capacidade de decidir, principalmente a diplomacia oficial, veremos que muitas vezes estes necessitam organizar determinada linha de ação. Além disso, devem justificá-la perante o próprio governo, a comunidade acadêmica ou a sociedade em geral e o fazem desenvolvendo conceitos capazes de sintetizar as alternativas entendidas como possíveis e defendendo as escolhas realizadas.

Assim, conceitos como, por exemplo, "autonomia pela integração" ou "autonomia pela participação", surgidos nos anos 1990 a partir da própria formulação diplomática, buscavam delimitar as margens de escolha de um determinado período histórico. Desta forma, estes não são, e não podem ser, entendidos enquanto conceitos com validade científica. Antes disso, são o próprio fato a ser estudado.

Podemos dizer que há dois paradigmas dominantes na política externa brasileira: o americanismo e o universalismo ou globalismo, que se confundem com duas tendências históricas predominantes a partir da Segunda Guerra Mundial, o que

se chamou de desenvolvimento liberal associado e de modelo do nacional-desenvolvimentismo.

Na tendência do desenvolvimento liberal associado, de forma geral, as políticas domésticas e externas se alimentam do ocidentalismo, nutrindo relações especiais com os Estados Unidos, caracterizando-se pela aceitação de um sistema de segurança coletiva regional, de atração de capitais externos, de relaxamento cambial e de remessas de lucros. Isso pode ser verificado principalmente nos governos Dutra, Castelo Branco e Collor.

Já no segundo caso, o modelo do nacional-desenvolvimentismo, as características fundamentais são o pragmatismo na política externa, o controle dos setores econômicos estratégicos, o protecionismo como instrumento de política industrial, o universalismo nas parcerias econômicas, ideológicas e políticas e, por fim, a nacionalização da segurança. Alguns governos em que essa tendência pode ser verificada, em maior ou menor grau, são os de Vargas, com a Política Externa Independente, Costa e Silva e José Sarney (Cervo, 1994).

Assim, podemos dizer que, de uma forma ou de outra, os períodos pelos quais essas tendências se revelam mais evidentes, contribuem para resgatar e reformular os paradigmas dominantes que informam as escolhas adotadas em cada época. A relação direta com o modelo de desenvolvimento econômico e o relacionamento com a potência norte-americana fazem com que esses fatores sejam sempre levados em consideração ao se analisar a forma como a autonomia brasileira é gerida e como os objetivos são traçados.

2.2 Americanismo

O paradigma americanista revela-se como realidade inerente à condição brasileira na medida em que se consolida o poder norte-americano enquanto potência mundial. Dadas as características nacionais e a sua posição na estrutura de poder mundial, a análise das escolhas brasileiras, de alguma forma, não pode deixar de considerar os posicionamentos adotados pela política externa norte-americana

em relação ao continente e, mais especificamente à América do Sul e ao Brasil. Este paradigma se estabelece já a partir da Proclamação da República e tem seu auge no período Rio Branco.

Se no início da República os motivos principais que orientavam a política externa brasileira em direção aos EUA era o seu próprio reconhecimento, buscando paralelamente um contrapeso às ações do imperialismo europeu, a partir do Barão de Rio Branco o foco principal de relacionamento da política externa se desloca de Londres para Washington (Bueno, 1992b).

Neste período, o reconhecimento do papel dos EUA enquanto liderança continental e o simultâneo estreitamento de relações assumiu um caráter pragmático e outro preventivo. No primeiro caso, além do objetivo de contenção da Argentina sem despertar sua desconfiança, procurava consolidar uma preponderância brasileira na América do Sul e permitir o exercício de sua soberania, isto é, manter algum grau de autonomia. No segundo caso, o objetivo era o de prevenir possíveis intromissões das potências europeias. O resultado seria a construção de um sistema de poder continental liderado pelos Estados Unidos, havendo, portanto, o reconhecimento da existência de um sistema europeu e outro americano (Bueno, 1992c).

O americanismo de Rio Branco, contrariamente ao período anterior e também ao posterior, assumiu um caráter essencialmente pragmático. Não se tratava de um alinhamento automático à potência norte-americana, nem uma oposição sistemática às potências europeias, já que estas consistiam de grandes fornecedores de capitais e eram fonte da imigração, tão importantes para a sustentação do sistema agrário-exportador.

No entanto, o mercado norte-americano era o destino da maior parte da exportação brasileira de café. A amizade com os EUA tinha forte sentido no plano estratégico mundial e, particularmente, para as aspirações de liderança brasileira sem envolver, no entanto, compromissos formais para este alinhamento (Cervo, 1986).

Usamos esse período para exemplificar como o paradigma americanista, ou qualquer outro paradigma, se fortalece em um determinado período histórico, ou seja, quando há uma forte relação entre o

padrão econômico adotado internamente, um atendimento às necessidades da elite dominante numa situação de elevado grau de coesão e, simultaneamente, uma funcionalidade naquilo que seria o objetivo último de qualquer política externa que é a manutenção ou ampliação da capacidade de ação autônoma no sistema internacional.

2.3 Universalismo ou globalismo

O segundo paradigma dominante é conhecido como universalismo (Lessa, 1998; Oliveira, 2005b) ou também como globalismo (Pinheiro, 2004). Teve seu início durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-64) quando da formulação da "Política Externa Independente". É importante lembrar que as condições reais de implementação só vieram mais tarde durante os anos 1970, em pleno período militar, sobretudo com o governo de Ernesto Geisel e a formulação do "Pragmatismo Responsável".

A inovação da política externa independente estava no fato de consistir em uma ruptura com o padrão de desenvolvimento do relacionamento diplomático brasileiro vigente até os anos 1960. Seu foco central estava no distanciamento do centro de poder norte-americano, a partir de uma diversificação de suas relações internacionais.

A razão para essa mudança foi que a análise realista da situação internacional concluía que a evolução do poder mundial em torno do eixo Leste-Oeste não trazia benefícios concretos às necessidades de desenvolvimento brasileiro e dos países subdesenvolvidos. Desta forma, o diagnóstico indicava que a saída possível seria revelar as reais diferenças no relacionamento Norte-Sul. Para isso, a inserção internacional do Brasil deveria privilegiar a ampliação das parcerias com nações desenvolvidas ou em desenvolvimento, retirando a importância dada às questões de segurança internacional e acentuando aquelas relativas ao desenvolvimento econômico.

Por último, é importante notar que a Política Externa Independente, apesar de inovadora, reforçava princípios já existentes na conduta externa brasileira, como o princípio de não intervenção, a

autodeterminação dos povos, a igualdade jurídica das ações, além da solução pacífica dos conflitos (Oliveira, 2005b).

As condições políticas internas à época da sua formulação dificultaram a sua execução. Após a queda do governo Castello Branco, essas condições foram sendo estabelecidas gradativamente, permitindo não só a sua execução, mas também o fortalecimento deste conjunto de ideias em torno de um paradigma que se estruturava, entre outras coisas, na sustentação do padrão de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações, na existência de uma relativa estabilidade doméstica mantida com forte crescimento econômico e repressão política e, também, dava funcionalidade à política externa ao permitir melhores condições para o exercício da autonomia.

No que se refere aos paradigmas, seja o americanismo ou o universalismo, haveria aparentemente uma correlação entre a vertente pragmática e sua capacidade de cristalizar um conjunto de valores e posturas capazes de orientar as ações externas em um determinado período histórico.

Tanto Lessa (1998) quanto Vaz (1999) indicam a ocorrência ou a predisposição da política externa brasileira com relação ao universalismo, visto que a orientação pragmática acaba reforçando os objetivos de busca de resultados concretos para o desenvolvimento econômico e também de garantia da autonomia. A política externa brasileira possuiria, a partir da observação histórica, uma tendência quase que natural para o universalismo, principalmente quando visualizados os resultados de fortalecimento da diplomacia estatal. Nas palavras de Lessa (1998, p.31)

> sendo entendida como fator de ampliação da liberdade diplomática, a construção do universalismo, desde os seus primórdios, foi temperada por boa dose de pragmatismo, outro elemento característico da praxis diplomática brasileira e fundamental para a compreensão da Política Exterior do Brasil no século XX.

Apesar de concordar com essa conclusão, entendemos ser importante lembrar que o pragmatismo não é, *a priori*, incompatível com o paradigma americanista, mas as condições históricas do pós-Segunda Guerra têm inviabilizado sua reformulação em uma vertente não idealista, como bem demonstrado nos governos Dutra, Castello Branco e Collor.

Em parte da bibliografia especializada consta ainda que esses princípios se ajustam, em maior ou menor grau, aos objetivos de garantia da autonomia e da busca de condições para o desenvolvimento nacional. Autonomia e desenvolvimento poderiam ser entendidos, portanto, como elementos que caracterizam a atuação externa brasileira (Pinheiro, 2004; Sennes, 2001; Silva, 2002).

Sendo assim, o estudo da postura brasileira diante da integração no Mercosul necessita, de alguma forma, contemplar como esses dois elementos são abordados e adaptados à realidade da construção do bloco regional. Para isso, necessitamos explorar como as noções de autonomia e desenvolvimento apresentam-se nas relações externas brasileiras em geral.

2.4 Autonomia

Se o sistema internacional pode ser entendido como uma forma de organização das relações de poder a partir da existência de Estados nacionais soberanos, independentemente de haver um elevado grau de interdependência, então o exercício da autonomia acaba sendo uma das principais consequências da própria lógica de seu funcionamento. Esta, apesar de ser o objetivo central do Estado nacional, não é absoluta. A autonomia caracteriza-se por sua relatividade e por sua multidimensionalidade, isto é, um Estado pode ser entendido como mais ou menos autônomo em relação a outro Estado, em uma determinada área da vida humana e em um determinado período histórico.

De forma geral, podemos dizer que a autonomia se refere à tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha

no sistema internacional, significando, portanto, a ampliação das margens de manobra nas relações internacionais.

Não é nosso objetivo descrever teoricamente a lógica do funcionamento interestatal nem abordar as diferentes concepções analíticas de autonomia.[1] Assim, como forma de atender aos objetivos deste texto, é importante compreender como a autonomia é tratada pela política externa brasileira e, em especial, pela diplomacia.

> Como os soberanos de ontem, os Estados de hoje buscam preservar a sua independência e a sua segurança, proteger e promover os seus interesses, influenciar os demais e, ao mesmo tempo, resistir a influências indevidas de terceiros. Em última análise, esses foram e continuam a ser os objetivos da ação diplomática. (Corrêa, 2000, p.23)[2]

A diplomacia brasileira desenvolveu, ao longo dos anos, concepções de autonomia que ajustam suas características principais a um determinado momento da vida política nacional e internacional, a fim de conferir legitimidade para as escolhas realizadas e orientar as expectativas dos demais atores, sejam estes domésticos ou externos.

Assim, a ideia de autonomia – que se liga ao objetivo fundamental de qualquer Estado soberano e dá sentido à própria ação diplomática – ganha qualidades que informam as maneiras pelas quais a condição de autônomo será mantida. A ideia geral de autonomia que por si só é compreendida como vazia de conteúdo político ou ideológico e fortalece a ideia de continuidade e tradição, recebe atributos de circunstância nas quais preferências políticas de um período podem se manifestar. Isso ajuda a entender as denominações recebidas ao longo do tempo: "autonomia pelo distanciamento", "autonomia pela participação" e "autonomia pela integração".

Vieira (2002) em seu estudo sobre a diplomacia brasileira e a forma como o seu discurso apresentava a chamada "autonomia pela

---

1 Para uma interessante descrição sobre o significado geral de autonomia nas relações internacionais ver: Vieira (2002).

2 Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa.

integração", que caracterizou a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, demonstra como ocorre a acomodação entre a "tradição" diplomática e as necessidades do momento, chamando-a de adequação ao padrão hegemônico.

A construção de "conceitos", por parte do corpo diplomático, constitui-se em uma das formas, já descritas anteriormente, de interpretação da realidade com fins de estruturar a adaptação organizacional às mudanças no meio político, reforçando a ideia de continuidade e recriando as condições para que esta se materialize.

> A autonomia, entretanto, continua a ser um objetivo essencial para o Brasil, ou seja, devemos buscar sempre ampliar nossa capacidade de atuar no meio internacional com margem de escolha e manobra suficiente – não completa, evidentemente – para seguir os caminhos delineados pela vontade nacional, pelas opções e condições do país. (Lampreia, 1998, p.8)[3]

A autonomia aparece discursivamente de diferentes formas, dependendo das circunstâncias políticas nas quais é formulada. No entanto, se apresenta como uma tentativa constante da diplomacia em obter condições favoráveis de exercício desta a autonomia. De forma geral, significa ampliação das margens de manobra do Brasil no sistema internacional.

> Além de realismo, é preciso trabalhar com claro sentido de História. O que em um dado momento talvez se afigure como uma avenida luminosa pode transformar-se, pouco depois, em obscuro beco sem saída. Daí a necessidade de buscarmos invariavelmente, em nosso relacionamento externo, o maior grau possível de autonomia. Este sempre foi e continua a ser um parâmetro básico da diplomacia brasileira. Autonomia não se confunde com isolamento ou autossuficiência, mas com a preservação de margens de escolha e manobra suficientes para que sejamos capazes de seguir os caminhos

---

3 Embaixador Luiz Felipe Lampreia.

> delineados pela vontade e pelos interesses da nação a que servimos. (Lampreia, 1999b)

O interesse do Brasil, neste caso, é semelhante à ideia de interesse nacional. Entretanto, utilizamos neste texto a ideia de interesse nacional enquanto a apreensão de um acontecimento empírico, ou seja, como concepções valorativas de um determinado ator político a respeito da validade desta ideia ou da sua utilização ideológica para justificar interesses particulares. Do ponto de vista teórico deste trabalho, esclarecemos que o interesse nacional expressa, na realidade, outros interesses válidos durante um determinado período histórico e que só podem ser revelados a partir da pesquisa empírica e contextual.

Partimos do pressuposto de que o interesse nacional não está dado e quando há a necessidade de usar esse termo, estamos nos referindo aos interesses em competição existentes no interior do Estado nacional. A concepção que nos orienta interpreta a ação do Estado enquanto resultante do jogo político dos atores domésticos.

O Itamaraty e os demais atores políticos não utilizam a noção de interesse nacional como instrumento científico de análise, inclusive não há razão para isso. Não significa que não possam, em determinados momentos, expressar a utilização de concepções teóricas de validade científica, como, por exemplo, as concepções da escola realista das relações internacionais. No entanto, para os fins desta análise, essas manifestações são interpretadas enquanto conteúdo de conhecimento geral da cultura política nacional.

A noção de desenvolvimento para a política externa brasileira significaria, além de assumir uma postura de promoção dos interesses econômicos, também a função de dar o suporte internacional para as políticas governamentais que buscam alternativas à condição de país não desenvolvido ou, na ausência dessa orientação, de se proteger da aceitação de acordos ou limitações internacionais que diminuam a capacidade presente ou futura do Estado nacional em estabelecer políticas domésticas com esse objetivo.

> Depois da consolidação jurídica das fronteiras nacionais, que devemos a Rio Branco, o tema forte da política externa do Brasil tem sido o desenvolvimento do país, trabalhado à luz de distintas conjunturas internas e externas, por meio de uma inserção soberana no mundo. (Lafer, 2001)[4]

A história brasileira demonstra que não existem problemas sérios de segurança nacional, consolidação territorial e gestão das relações com a vizinhança. Esta situação liberaria grande parte do esforço externo brasileiro no sentido de tentar suprir suas necessidades de desenvolvimento. O discurso diplomático é repleto deste tipo de referência, que acaba por justificar e fortalecer o papel da diplomacia enquanto um dos agentes privilegiados de transformação da realidade nacional, principalmente em um mundo caracterizado por forte interdependência econômica.

> O desafio do desenvolvimento nacional é a prioridade do trabalho do Itamaraty. As questões da paz, da segurança ou da definição territorial do Estado – que são aquelas mais tradicionalmente associadas à imagem da diplomacia – não representam preocupações imediatas para o país. Vivemos em paz com nossos vizinhos desde o final da Guerra do Paraguai, e temos com todos um padrão consolidado de relações fraternas e exemplares. (Corrêa, 1999, p.17)[5]

Este entendimento é reforçado pela percepção das elites brasileiras de que as ameaças externas advêm mais de suas fraquezas econômicas do que de questões de segurança. Ideia que se apoia na interpretação de que o Brasil se situa em uma posição confortável do ponto de vista da segurança regional, e também pelo fato de pertencer à zona de influência norte-americana. Isso explicaria o forte apoio ao componente desenvolvimentista na política externa brasileira (Lima, 2005).

---

4 Discurso de posse do professor Celso Lafer no cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 29/1/2001.

5 Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa.

> Os formuladores da política externa brasileira devem estar sempre atentos a este condicionamento básico. Não devem esquecer que o sentido principal da política externa precisa ser a busca do desenvolvimento, em todos os seus múltiplos aspectos. (Lampreia, 1999)[6]

O trecho abaixo, de Maria Regina Soares de Lima (2005, p.28), nos ajuda a completar essa compreensão:

> Esta situação peculiar de situar-se no quintal da área de influência norte-americana e, simultaneamente, constituir-se na potência econômica regional em um contexto geopolítico estável, gerou um sentimento peculiar entre as elites brasileiras. As definições de ameaças externas e as percepções de risco são basicamente derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança. Sendo as principais vulnerabilidades, na visão das elites, de natureza econômica, a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista. Na verdade, está última tem sido considerada como um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento. (Lima, 2005, p.28)

Assim como no caso da importância da noção de "interesse nacional" com relação ao objetivo de manutenção da autonomia, a busca por desenvolvimento se refere a uma noção geral de "desenvolvimento nacional". Este caráter generalista aliado a um entendimento geral de que o desenvolvimento é um resultado quase que natural das escolhas externas, reforça mais uma vez a ideia de continuidade.

A noção de desenvolvimento, concretamente, está associada às concepções correntes de uma época sobre o seu significado. Em um determinado momento pode significar crescimento industrial e do mercado interno, em outro pode ser desenvolvimento social e ambientalmente sustentável, ou qualquer outra prioridade

6 Discurso do embaixador Luiz Felipe Lampreia, ministro de Estado das Relações Exteriores, por ocasião da posse do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no cargo de secretário-geral das Relações Exteriores. Brasília, 4/1/1999.

estabelecida. Assim, a utilização diplomática da noção de desenvolvimento permite conjugar tradicionalismo e, simultaneamente, manter as opções abertas às necessidades de ajustes governamentais de cada época.

Da mesma forma que a autonomia, o desenvolvimento é outro objetivo presente na evolução da política externa brasileira. A própria condição de país não desenvolvido faz com que o poder público tenha como desafio a sua superação. Neste sentido, as ações externas buscam ganhos que contribuam com o processo de desenvolvimento econômico. Se isso não é possível, ao menos procuram manter os benefícios já adquiridos e evitar perdas provenientes de alterações nas relações econômicas internacionais. Este tipo de constatação está presente tanto nas elaborações e discursos diplomáticos (Danese, 1999) quanto nas constatações históricas presentes em estudos acadêmicos (Santos, 2005; Holzhacker, 2006).

Se a autonomia é o objetivo prioritário na política externa, então, para o caso de um país não desenvolvido como o Brasil, o desenvolvimento seria o segundo objetivo mais importante. É da combinação desses dois elementos fundamentais que os diagnósticos sobre a realidade internacional são elaborados, as possibilidades são definidas e as escolhas são realizadas. Os resultados destes grandes movimentos de organização apresentam-se na forma de paradigmas e diretrizes de inserção internacional a serem seguidas, que revelam as forças domésticas dominantes diante das possibilidades do cenário internacional.

2.6 A autonomia através do tempo

Ao longo da história brasileira, a noção de autonomia assumiu diversos significados, ou melhor, recebeu predicados indicativos do momento e do contexto – tanto interno como externo – em que a ação diplomática deveria se desenvolver e, portanto, de qual seria a margem de manobra de sua autonomia. A seguir, discutiremos esses significados e suas implicações.

2.6.1 Autonomia na dependência

O período que vai de 1935 a 1941 ficou conhecido como "equidistância pragmática" e marca a tentativa brasileira de obter vantagens perante o conflito entre os dois centros de poder da época, os EUA e a Alemanha. Neste momento, isso era possível pois a posição geográfica brasileira durante a Segunda Guerra Mundial e a decisão de manter-se neutro garantiria condições de barganha inéditas na história das relações internacionais do Brasil, que desenvolvia relações comerciais com os dois países (Bueno, 1992d).

Este período é particularmente interessante para esta análise não somente porque a diplomacia tinha condições de negociar sua adesão a um dos lados, oferecendo sua participação direta na guerra e, consequentemente, o fornecimento de alimentos, matérias-primas essenciais ao esforço militar e a possibilidade de utilização de bases militares no Atlântico Sul, mas porque demonstra claramente as articulações possíveis entre a gestão das ações externas e a capacidade governamental de mobilização dos atores domésticos.

Com respeito à Alemanha, o Brasil praticava o comércio compensado, trocando diretamente os produtos brasileiros por produtos industrializados alemães. Se por um lado, este tipo de comércio favorecia os industriais brasileiros, pois permitia o controle sobre a quantidade de produtos concorrentes estrangeiros que entravam no mercado interno, além de contentar setores militares com o material bélico que supriria as necessidades de modernização das forças armadas, por outro, não gerava moeda conversível capaz de atender à demanda de honrar os compromissos externos (Bueno, 1992d).

O aumento do relacionamento comercial entre Brasil e Alemanha despertava muita apreensão do governo norte-americano e dos setores domésticos simpatizantes. Vale lembrar que em 1935 o Brasil havia assinado um acordo com cláusula de nação mais favorecida com os EUA, causando muita polêmica interna, porque favorecia o café, mas aumentava a concorrência do produto industrializado americano no mercado brasileiro, dificultando a produção nacional.

Desta forma, a divisão existente no seio da sociedade brasileira e que também se apresentava no próprio núcleo do governo criava as condições para que o presidente manifestasse sua intenção de apoio variando o lado conforme as ofertas fossem melhorando.

A equidistância pragmática consistia, assim, no movimento pendular do governo com relação à política doméstica a fim de construir as bases de apoio à opção final, que seria a aceitação da melhor oferta em troca da aliança total. Ao mesmo tempo, a diplomacia ganhava grande funcionalidade devido à prontidão com que gerenciava as relações com os dois pólos de poder no sentido de amenizar os impactos externos causados pelas declarações e ações domésticas, sem falar na negociação dos termos do alinhamento.

Quanto mais essa situação de indefinição durasse, maior seria a capacidade de barganha brasileira. Isso se explica porque, nas palavras de Gerson Moura (1980, p.185), "os maiores ganhos da política externa do governo Vargas tenham ocorrido no período da quebra da equidistância pragmática e não durante a sua vigência".

Isso ocorreu quando as condições de apoio interno, em virtude dos acontecimentos internacionais, apontaram somente para um lado. A precipitação deste momento aconteceu após o ataque japonês à Pearl Harbour, em 1941. A solidariedade da opinião pública nacional inviabilizou qualquer possibilidade governamental de aceno aos países do Eixo. Estabeleceu-se, portanto, a cooperação militar e econômica com os Estados Unidos, recebendo crédito para a compra de armamentos com preços abaixo dos de mercado e, principalmente, a instalação da siderurgia que iria dar sustentação ao processo de desenvolvimento brasileiro a partir da indústria de base (Bueno; Cervo, 1986b).

O custo desta operação foi a perda acentuada da autonomia brasileira em troca de benefícios diretos ao processo de desenvolvimento, o que explica a ideia de "autonomia na dependência". Tratava-se da negociação da dependência política e econômica sustentada pelo apoio das elites domésticas à inauguração de um processo consistente de industrialização, além de melhorar as condições militares do Brasil diante dos vizinhos latino-americanos (Moura, 1980).

Os resultados deste período para a política externa brasileira repercutem até nossos dias: desde o fortalecimento da corporação diplomática diante das outras agências governamentais, o prestígio e legitimidade obtidos, até a cristalização dos valores e práticas adquiridas por este aprendizado.

2.6.2 Autonomia pelo distanciamento

Um outro período importante na política externa brasileira foi o da implantação do "pragmatismo ecumênico e responsável" durante os anos de 1970, em pleno regime militar, e que difere muito da estratégia de inserção internacional da "autonomia na dependência", já que as escolhas brasileiras extrapolaram a força gravitacional exercida pela potência norte-americana.

Do ponto de vista analítico, é possível perceber a inauguração do paradigma comumente chamado de universalismo ou globalismo, em condições reais de implementação.

O objetivo geral era o de manter e ampliar o modelo de desenvolvimento implantado, baseado na substituição de importações, que sustentava o ritmo de crescimento industrial acelerado. Este era entendido como fiador da relativa estabilidade do regime repressor, pois permitia a diminuição das pressões políticas domésticas ao acomodar interesses econômicos setoriais.

Em verdade, a formulação diplomática de "autonomia pela distância", também conhecida como "autonomia no multipolarismo", resgatava os princípios da política externa independente, formulada durante os governos Jânio Quadros e João Goulart no início dos anos 1960 (Oliveira, 2005).

Neste novo contexto, o governo Geisel deixou de lado o conceito de fronteiras ideológicas introduzido logo após o golpe militar, no governo de Castello Branco, e promoveu o distanciamento do centro hegemônico, diversificando enormemente o relacionamento externo. Situação que se prolongou até, pelo menos, o governo Figueiredo.

Mesmo aceitando o papel norte-americano no conflito entre países capitalistas e socialistas, a diplomacia brasileira justificava suas ações com o argumento econômico, para o qual o objetivo primordial era atender às demandas do modelo de desenvolvimento existente, ou seja, diversificação de mercados para os produtos industrializados brasileiros e novos fornecedores de energia e matérias-primas.

Não havia conflitos sérios do ponto de vista dos interesses políticos entre Brasil e EUA, mas não era possível afirmar o mesmo sob a ótica econômica. A vulnerabilidade resultante da existência do regime político autoritário fazia com que as ações externas se pautassem pelo distanciamento dos temas e acordos internacionais polêmicos (Pinheiro, 2004).

A autonomia, enquanto conjunto de elementos que reforçam o tradicionalismo diplomático, era reformulada através da recuperação dos princípios, valores e tradições já presentes à época da Política Externa Independente. Mas a ampliação das margens de manobra era exercida diminuindo a importância dada às questões de segurança internacional e justificava-se, na mesma medida, com o argumento de que os EUA não propiciavam benefícios econômicos concretos. Assim, as condições da autonomia eram dadas pelo atendimento das demandas econômicas, através da universalização das parcerias para além das existentes com os países desenvolvidos do mundo ocidental, envolvendo o restabelecimento das relações com a China, a aproximação com países da África, da Ásia, do Leste Europeu e da América Latina, com um estreitamento das relações com os vizinhos.

O atributo de distanciamento atendia às demandas da conjuntura política de então, caracterizada pela manutenção do sistema autoritário e pelo atendimento às elites dominantes. Os temas da agenda internacional e os regimes que continham valores conflitantes com esta realidade eram evitados. Esta tática não se aplicava às divergências em termos de interesses econômicos presentes no ordenamento internacional, já que o sistema beneficiava enormemente os países desenvolvidos em detrimento daqueles em desenvolvimento. Estavam criadas, portanto, as condições para uma ação internacional em que os objetivos do Brasil se colocariam como representativos

dos interesses das nações que buscavam a superação da condição de subdesenvolvido.

Novamente, a funcionalidade adquirida pela política externa brasileira com relação à organização burocrática estatal, principalmente na figura de seus diplomatas, fortaleceu ainda mais a vertente pragmática no interior da corporação consolidando, definitivamente, a importância do tema do desenvolvimento na prática diplomática.

2.6.3 Autonomia pela participação ou integração

Com a redemocratização, a partir dos anos 1980, inicia-se um período caracterizado pela ausência das condições que permitiram, no passado, o estabelecimento dos grandes paradigmas que acompanharam a história da política externa brasileira. Acreditamos que, de uma forma ou de outra, o conjunto de elementos necessários para isso continua inexistindo.

Assim, essa nova realidade refere-se diretamente ao nosso objeto de pesquisa, pois mesmo o Tratado de Assunção, que cria formalmente o Mercosul em 1991, possui seus antecedentes nas iniciativas de cooperação entre Brasil e Argentina de meados dos anos 1980 durante o governo Sarney.[7]

Concordamos com Letícia Pinheiro (2004) sobre o fato de que a redemocratização associada ao fim do modelo predominante de desenvolvimento econômico, baseado na substituição de importações, colocou um ponto de interrogação sobre o americanismo e o globalismo, paradigmas dominantes da política externa brasileira.

No plano doméstico havia o duplo desafio de reconstrução das instituições democráticas, ao mesmo tempo que se consolidava uma forte crise econômica, com baixo crescimento, disparada da inflação e crescente endividamento externo.

A situação não era melhor no plano externo, caracterizado por fortes constrangimentos econômicos que aumentavam a vulnerabilidade

---

7 Isto será objeto de análise mais pormenorizada em capítulo posterior.

brasileira no sistema internacional. Assim como outros países do hemisfério Sul, o Brasil vivia sob a urgência de geração de grandes superávits comerciais para o pagamento do serviço da dívida externa. O resultado dessa situação era o aumento do protecionismo entre os países, já que os objetivos eram os mesmos, dificultando a cooperação Sul-Sul. Por outro lado, a postura do governo de Ronald Reagan nos anos 1980, acompanhado em certa medida pela Alemanha ocidental e demais países industrializados, também dificultavam os esforços para melhorar o relacionamento com os países do Norte.

Os novos temas das relações internacionais, como direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico, não proliferação nuclear, entre outros, provocavam uma mudança substancial da agenda internacional ao mesmo tempo em que aumentavam o ímpeto para a sua instrumentalização no relacionamento entre os países (Oliveira, 2005). Esta conjuntura internacional e doméstica tornava clara a dificuldade de formulação de qualquer alternativa de inserção internacional. Com respeito às relações com os Estados Unidos, ocorria um importante conflito que girava em torno da lei brasileira de proteção à indústria de informática, em que a existência de fortes interesses internacionais fazia com que a formulação da política externa sobre o tema adquirisse uma postura reativa (Vigevani, 1995). Também havia situações conflituosas com relação à utilização da energia nuclear, à dívida externa e à exportação de alguns produtos brasileiros, como calçados e aviões.

Com relação ao comércio multilateral e às negociações em torno da Rodada Uruguai do GATT, o Brasil revia a sua tática de oposição às questões envolvendo os novos temas do comércio internacional e, em especial, às negociações sobre propriedade intelectual. Isto representaria uma mudança de postura, no sentido de aceitar, de alguma forma, os custos provenientes das negociações comerciais internacionais (Pinheiro, 2004).

Para o Itamaraty, esta nova situação não abalava a sua relativa autonomia na formulação da política externa brasileira, continuando a contar com grande prestígio na própria estrutura governamental, assim como na sociedade em geral, sustentado pela

grande profissionalização de seus quadros (Hirst; Lima, 1990; Pinheiro, 2004).

Historicamente na política externa brasileira, para haver um período caracterizado pelo predomínio de um paradigma é preciso condições internacionais favoráveis a uma inserção fundamentada no modelo de desenvolvimento vigente e, ao mesmo tempo, sustentada por um governo que consiga atender às demandas das principais elites domésticas e que mantenha a estabilidade do sistema político. Essas condições não existiam na segunda metade dos anos 1980.

O curto período do governo Collor de Mello foi caracterizado pela grave crise política doméstica que culminou com seu *impeachment*; com respeito às ações externas, caracterizou-se pela tentativa frustrada de reedição do paradigma americanista e pela formulação da ideia de "autonomia pela participação". A ideia era criar as condições para a modernização da economia brasileira, a partir da sua internacionalização, na tentativa de estabelecer o modelo de desenvolvimento ajustado ao apelo da liberalização econômica, aderindo aos ideais presentes no corolário de medidas propostas pelos países industrializados e pelas instituições financeiras internacionais, compilado em torno do que veio a ser chamado de Consenso de Washington.

Conforme descrito anteriormente, no período da Política Externa Independente (de 1961 a 1964) e na de alguns governos militares a partir de 1967 (particularmente na presidência de Geisel de 1974 a 1978), essa busca pela autonomia se deu por meio de um distanciamento. No período do pós-Guerra Fria, acentuou-se o debate em parte das elites e dos formuladores da política externa sobre uma postura mais participativa frente às grandes questões internacionais; sem deixar de lembrar que, durante boa parte da Guerra Fria a política externa brasileira foi, de maneira geral, mais influenciada pelos preceitos formulados por Araújo Castro, que se posicionava de forma contrária e resistente à consolidação de instituições e regimes internacionais considerados "engessadores" da hierarquia do poder existente. Isso alicerçava a postura da autonomia pelo distanciamento.

O ordenamento mundial do início dos anos 1990 parecia colocar para o Brasil a necessidade de reforçar sua opção universalista, ou seja,

promover uma diversificação de suas relações internacionais, estabelecendo uma lógica em sua política externa pautada pela participação ativa neste novo ordenamento que se anunciava, diferentemente do que ocorrera em épocas anteriores.

A forma encontrada para executar essa nova estratégia de inserção internacional seria participando em diferentes foros, organizações e regimes internacionais, mas principalmente, por meio da promoção e da participação em processos de integração regional na América do Sul. Estabelecia-se, então, a noção de autonomia pela participação em contraposição à autonomia pela distância, operada pela diplomacia brasileira no auge do sistema bipolar (Fonseca Jr., 1998).

É importante notar que a presença do Itamaraty enquanto ator fundamental no processo de formulação decisória da política externa foi, momentaneamente, diminuída em favor da atuação direta do presidente da República. A prerrogativa presidencial no trato das questões externas e, o que veio a ser conhecido na bibliografia especializada como "diplomacia presidencial", já tinha feito seu ensaio durante o governo de José Sarney, principalmente em relação ao processo de integração entre Brasil e Argentina, mas com Collor ganhou maior visibilidade em virtude de suas características pessoais e estilo de governo.

Se até 1988, os parâmetros da política externa brasileira davam sentido às políticas protecionistas, nesta nova configuração pós-Guerra Fria havia uma necessidade gritante de sua readequação. Seus formuladores passam a nortear suas estratégias de ação levando em conta questões como defesa dos direitos humanos, proteção do meio ambiente, democracia, direitos sociais e, no campo econômico, por reformas liberais que traziam consigo a ideia da integração econômica. Por consequência, ganharam peso na agenda internacional temas como economia, comércio, competitividade, fluxos tecnológicos, investimentos, fluxos financeiros, em contraste com a aparente diminuição da importância de questões ligadas à segurança.

Os governos brasileiros desse período buscaram formas de promover a adaptação às modificações no ambiente internacional. O Ministério das Relações Exteriores criou departamentos e divisões e

adequou suas subsecretarias, visando responder a esses novos temas. No plano interno, durante os anos 1990, diversas medidas foram adotadas em consonância à inserção internacional e aos regimes internacionais efetivos ou em debate, como a estabilização econômica, a liberalização cambial, o fim parcial de subsídios, a adoção de uma nova legislação sobre propriedade intelectual, a maior liberalização das importações, a relativa liberalização dos investimentos, a privatização de empresas estatais e a renegociação da dívida externa (Vigevani; Oliveira, 2004).

A crise política que acabou levando ao final agonizante do governo Collor diminuiu as possibilidades de participação brasileira no sistema internacional, mesmo com o papel do Ministro Celso Lafer apresentando uma melhor definição do que seria a ideia de autonomia pela participação. No entanto, sua consolidação acontecerá somente a partir da posse do vice-presidente Itamar Franco (Faverão, 2006).

A política externa esforça-se para adaptar os objetivos de autonomia e desenvolvimento às circunstâncias internacionais. O significado dado à autonomia passa pelo ajuste das tradições diplomáticas de apoio aos valores internacionais vigentes, que assumem caráter de universalidade. Mais uma vez, busca-se reeditar a ideia de continuidade. Concretamente, significou, entre outros fatores, uma maior participação nos foros internacionais, principalmente com a defesa da necessidade de uma reforma no conselho de segurança da ONU e a candidatura a um assento permanente, sem falar na aceitação de maiores custos provenientes da postura favorável em participar das missões de paz. A manutenção das margens de atuação dependeria, a partir de então, da capacidade em ser reconhecido como um ator influente nos destinos da ordem internacional pós-Guerra Fria.

No que se refere à posição brasileira diante destas questões, podemos afirmar que a saída do Ministro de Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso para a entrada de Celso Amorim não resultou em mudanças importantes na estratégia adotada (Faverão, 2006).

A respeito das questões que se relacionam ao desenvolvimento, podemos dizer que se manteve o padrão de integração da economia brasileira aos fluxos da globalização, continuando a priorizar os

processos de integração regional, tanto no Mercosul quanto nas intenções de criar uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), além de negociar acordos comerciais com os EUA e a União Europeia.

A postura brasileira também ficou mais clara com relação às negociações comerciais multilaterais. Aproveitamos para lembrar que estes assuntos serão tratados detalhadamente mais adiante, pois este período – que a princípio pode parecer transitório, muito em virtude das perturbações da política doméstica – se mostrou fundamental para as explicações propostas no início deste texto.

A política externa durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso ao mesmo tempo que manteve a decisão de participar ativamente dos foros internacionais, e deste ponto de vista não apresenta grande inovação, também buscou retirar desta participação benefícios mais concretos com a menor geração de custos possível. Se a participação era inevitável, então esta deveria ocorrer da maneira mais vantajosa (Vigevani; Oliveira, 2004).

Apesar de apresentar uma estratégia considerada como moderada e conciliadora, podemos afirmar que, de maneira geral, o objetivo era reforçar a atitude pragmática perante as pressões da globalização que atuavam no sentido de relativizar o exercício da autonomia. Para isso, fortaleceram-se as ações para reforçar a posição de "*global player*" e "*global trader*", resultando na elevação da prioridade assumida pelas grandes negociações comerciais internacionais (OMC, Alca, Mercosul-União Europeia).

Se havia clareza quanto à existência de um modelo econômico – o mesmo não é possível afirmar em relação a um modelo de desenvolvimento –, só restava buscar no plano internacional oportunidades que ajudassem na melhoria da capacidade de solução para os problemas domésticos. Este era o entendimento sobre o perfil de atuação possível no ordenamento pós-Guerra Fria (Vigevani; Oliveira, 2004; Pinheiro, 2004).

A intensificação da participação brasileira nos foros multilaterais é acompanhada, portanto, pela busca de maior institucionalização como forma de garantir ganhos, revelar as assimetrias de poder existentes e buscar a criação de mecanismos capazes de controlar essas

diferenças. É interessante notar que o mesmo não pode ser afirmado quando analisamos a posição brasileira perante a integração no Cone Sul, que tem sido contrária ao aprofundamento institucional do bloco.

Assim, o núcleo da política externa era essencialmente o mesmo da ideia de "autonomia pela participação", como esclarece o então ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia:

> O embaixador Gelson Fonseca Júnior, em livro recentemente publicado, faz contraste semelhante da busca, no passado, do que denomina "autonomia pela distância", com a atual construção da "autonomia pela participação". A concepção é essencialmente a mesma; embora o conceito de integração talvez seja mais concreto, mais gráfico. (Lampreia, 1998, p.11)

Vale também atentar para a declaração do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa que também reforça essa ideia:

> A agenda externa, portanto, vem passando por uma evolução considerável, mas não mudaram os princípios fundamentais da política externa brasileira, em especial a preocupação permanente de buscar preservar o maior grau possível de autonomia de ações. Na expressão do embaixador Gelson Fonseca Junior, contudo, a busca da autonomia não mais se faz através do distanciamento, mas sim através da integração. Em temas como democracia, direitos humanos, meio ambiente, não proliferação, integração comercial ou abertura econômica, a atuação da diplomacia brasileira vai ao encontro daquilo que a sociedade nacional deseja para o país – e não representa, em absoluto, uma renúncia ao objetivo permanente de resguardar a autonomia de nossa política externa. (Corrêa, 1999)[8]

---

8 Palestra do secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH) da Secretaria de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Brasília, 5/11/1999.

Fica, assim, estabelecida a ideia da "autonomia pela integração", que é mais bem explicada nas palavras do mesmo embaixador:

> A agenda da diplomacia sofreu alterações, mas não mudaram os princípios fundamentais da política externa, os que nos acompanham desde o início de nossa história, em especial o de buscar, mediante a negociação pragmática e a afirmação dos valores nacionais, preservar a nossa unidade e a inteireza do nosso projeto nacional de desenvolvimento, assegurando o maior grau possível de autonomia para nossos movimentos. Uma autonomia que não mais se atinge pelo distanciamento, pela recusa ou pela confrontação, mas sim pela aproximação, pelo diálogo, pela integração. (Corrêa, 2000, p.31)

O trabalho de Vieira (2002), que avaliou o discurso diplomático no período que vai de 1995 até 2001, demonstra claramente o esforço no sentido de adaptar a tradição às mudanças vividas naquele momento, mantendo a ideia de continuidade. Se a autonomia na política externa brasileira, de maneira geral, é a forma como se mantém ou se amplia as margens de manobra no sistema internacional, o trecho a seguir demonstra como o corpo diplomático pretendia fazer isso:

> A segunda pergunta é como o Brasil deseja relacionar-se com a comunidade internacional? A resposta básica pode ser encontrada em princípios que tradicionalmente têm orientado a nossa política externa, como os da não intervenção, respeito à autodeterminação, não ingerência em assuntos internos, e solução pacífica de controvérsias. (Lampreia, 1998, p.10)

Sobre as questões relativas ao desenvolvimento, o discurso faz forte menção à consolidação da democracia e da situação de estabilidade econômica (Vieira, 2002). No entanto, ressaltamos que ainda não havia condições para a consolidação de um paradigma, visto que os benefícios possíveis desta estratégia atenderiam apenas ao modelo econômico caracterizado pela adoção de diversas políticas entendidas como neoliberais. Mesmo havendo forte funcionalidade entre a

política externa e a econômica, inexistia um modelo de desenvolvimento amplamente apoiado e com capacidade real de promover um crescimento sustentável, diferentemente das situações anteriores que garantiram a consolidação dos paradigmas dominantes. Podemos dizer que esta situação perdura até os dias de hoje.

> Os dados básicos de nossa presença internacional – democracia e estabilidade econômica – traduzem-se em maior credibilidade externa. Manter e ampliar essa credibilidade de modo algum significa renunciar a caminhos e escolhas próprios. O atual momento da história mundial exige, no entanto, que as opções nacionais se façam dentro dos parâmetros políticos, econômicos, sociais e ambientais predominantes no meio internacional e correspondam, de modo geral, aos valores e desejos dos brasileiros. (Lampreia, 1998, p.8)

A política externa inaugurada a partir do início do governo Lula da Silva, apesar de polêmica e da ampla cobertura dada pelos meios de comunicação, ainda conta com poucos estudos acadêmicos analisando-a. Contudo, ela assume grande importância para este texto, porque nossas conclusões se voltam em boa medida para este período, principalmente no que se refere à intensificação das pressões sobre o caráter de continuidade das ações externas brasileiras. Assim, trataremos de forma muito breve, como a autonomia e o desenvolvimento se apresentam nos dias de hoje.

Apesar da razoável estabilidade de nossa política externa, ao menos nos últimos 40 anos, sustentada por objetivos gerais de inserção internacional de caráter predominantemente econômico, é possível afirmar que, de maneira geral, os anos 1990 foram caracterizados pela inexistência de um consenso entre as elites dominantes capaz de apoiar algum paradigma alternativo ao globalismo (Hirst; Lima, 2002).

Além desse fato, para tentar compreender este período é oportuno lembrar a intensificação da diplomacia presidencial, principalmente com relação à integração na América do Sul – e um exemplo importante é a reedição da iniciativa de criação da Comunidade

Sul-Americana de Nações em dezembro de 2004 (Burges, 2005) – e a inovação de criar a figura de um assessor especial da presidência da República, função desempenhada por Marco Aurélio Garcia, que inicia sua atuação tendo um papel importante na representação do presidente eleito ao encontrar-se com o presidente Hugo Chávez em dezembro de 2002, em Caracas, manifestando a preocupação do novo governo a respeito da crise política venezuelana. O mais interessante é notar que isso ocorreu antes mesmo do novo governo tomar posse, consistindo no primeiro indício de mudanças com respeito às ações externas, principalmente pelo fato da pessoa escolhida para este papel não ter origem na diplomacia oficial, mas na atividade de militância partidária (Cruz; Stuart, 2003).

Já em 2003, é possível perceber o esforço no sentido de consolidação de uma postura predominantemente globalista, tendo como missão prioritária o estancamento do processo de negociação da Alca, conforme a análise dos acontecimentos indicou.

Ao mesmo tempo, reforçaram-se as iniciativas em direção à integração da América do Sul consistindo, de alguma forma, no resgate das ideias presentes na proposta de constituição de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) elaborada durante o governo Itamar Franco, lembrando que a decisão de voltar-se para a América do Sul já se apresentava em 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A continuidade diante das circunstâncias domésticas e internacionais viabilizou-se a partir do predomínio da perspectiva do globalismo, revisando a forma de negociação com os países desenvolvidos, fortalecendo a ideia de cooperação Sul-Sul e, também, ajustando a atuação brasileira no âmbito do Mercosul (Veiga, 2005). Entendemos que este último fator é o mais importante de todos, não só porque é o foco principal desta análise, mas porque acreditamos que este processo possui as condições reais para o surgimento das pressões mais relevantes sobre o elemento de continuidade da política externa brasileira e, por outro lado, a pesquisa empírica realizada indicou um significativo esforço diplomático no sentido de controle e limitação do aprofundamento deste processo, como veremos mais adiante.

Também é importante notar que o esforço com vistas à América do Sul não se desconecta das iniciativas de estreitamento de relações com outras potências médias, como África do Sul e Índia, além de outras potências mundiais como China e Rússia (Hirst, 2006).

A ideia de autonomia tem sido fortemente associada à ideia de desenvolvimento, seja nas posições adotadas nas grandes negociações comerciais internacionais ou na tentativa de associar esse tema com pressões em torno de uma reforma das Nações Unidas. Se não é possível afirmar que há uma funcionalidade entre a política externa e um modelo de desenvolvimento econômico em pleno funcionamento, podemos, entretanto, perceber que as medidas tomadas possuem forte caráter preventivo e buscam sua legitimação com vistas a uma futura, ou hipotética, condição de consenso interno capaz de sustentar um novo padrão de crescimento econômico. Os trechos abaixo ajudam a compreender este tipo de orientação:

> A Alca é a mais recente, porém a mais ampla iniciativa no quadro dessa estratégia, pois visa a construir um território econômico único, onde os Estados subdesenvolvidos não poderão, na prática, ter política comercial, industrial e tecnológica e, portanto, projetos nacionais de desenvolvimento. (Guimarães, 2006, p.353)[9]

> Convencidos de que o multilateralismo representa, para as relações internacionais, o mesmo avanço político representado pela democracia, nacionalmente, consideramos indispensável que o processo de reforma das Nações Unidas contribua para fortalecer a voz dos países em desenvolvimento – e da América do Sul em particular – na promoção da paz. (Amorim, 2004, p.45)[10]

O fato curioso concluído a partir da análise dos discursos e da diplomacia depois de 2003 está na ausência de uma formulação

9 Samuel Pinheiro Guimarães, secretário-Geral do Ministério de Relações Exteriores

10 Celso Amorim, ministro de Relações Exteriores do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

diplomática em torno de um conceito representativo das diretrizes externas vigentes. Pelo menos no período correspondente ao primeiro governo Lula da Silva, o esforço diplomático no sentido de construir uma ideia claramente oposta ao período anterior não foi feito, diferentemente da época da formulação de uma "autonomia pela integração", que buscava diferenciar-se claramente daquela caracterizada pela "autonomia pelo distanciamento".

Isso não significa que a orientação externa do atual governo seja, em essência, a mesma do governo anterior, mas pode significar um aumento acentuado nas pressões sobre a própria formulação diplomática, colocando em questão a capacidade do Itamaraty em manter sua relativa e tradicional autonomia.

Historicamente, conforme já demonstrado, o discurso diplomático sobre a autonomia tem tido o trabalho de sistematizar e adequar os fundamentos da continuidade às circunstâncias do momento. Sendo assim, não acreditamos que esse padrão de comportamento tenha mudado por vontade própria, porque foi uma das formas eficientes de legitimar as escolhas realizadas e, consequentemente, a própria corporação. Pelo contrário, a paralisação momentânea desta atividade parece denotar o cuidado em não construir e tornar público um discurso com características de ambiguidade, em virtude da concorrência exercida pela diplomacia presidencial e das crescentes demandas provenientes de outros atores domésticos.

O esforço até o momento realizado para descrever, mesmo que brevemente, a forma pela qual o corpo diplomático constrói e reconstrói o modelo preponderante de ação externa de um determinado período teve o objetivo de elaborar um termo de comparação para o capítulo que tratará do modelo de Mercosul contido na política externa brasileira, a fim de explicar melhor como, neste caso, as questões de autonomia e desenvolvimento são ajustadas às intenções manifestas para com a integração regional.

Antes disso, no entanto, é necessário entender de forma mais detalhada como as pressões acima mencionadas se apresentam concretamente, o que faremos no próximo capítulo.

3
As pressões sobre a diplomacia no pós-Guerra Fria

O objetivo deste capítulo é delimitar a existência de uma crescente tensão entre a conhecida continuidade da política externa brasileira e uma nova realidade marcada pela intensificação acentuada de pressões resultantes do contexto doméstico, principalmente a partir da redemocratização brasileira, e das alterações no sistema internacional a partir do final da Guerra-Fria.[1]

Essas pressões com origens diversas afetam diretamente a diplomacia. Não é nosso objetivo explorar profundamente esse assunto, mas apenas levantar alguns fatores que contribuem para essa realidade, a fim de demonstrar como essas pressões desafiam a conhecida capacidade de adaptação do corpo diplomático e contrastam com a intenção deste de formatar um modelo de integração para o Mercosul delimitado pelas características que permitiram manter esse relativo insulamento burocrático.

A diplomacia reconhece essa nova realidade na qual surgem novos atores com intenção de influir na formulação da agenda externa brasileira. No entanto, em seu discurso busca diminuir a possibilidade de

1 Essa nova realidade tem sido abordada por diversos autores que trabalham, direta ou indiretamente, com o tema (Hirst; Lima, 2002; Oliveira, 2005b; Preto, 2006; Sanchez, 2006; Holzhacker, 2006).

tensão e valorizar a ideia de respaldo social obtido tradicionalmente por essa corporação no trato das questões externas.

> O aprimoramento do diálogo com a sociedade é indispensável por três razões fundamentais. Duas são evidentes: a necessidade de que a política externa reflita cada vez mais fielmente os interesses da população e de que o Itamaraty preste conta com regularidade de suas políticas e ações. A terceira razão é menos óbvia, mas de fundamental importância: é o respaldo da sociedade que legitima e fortalece as posições de negociação brasileiras nos mais diversos temas internacionais. [...] A preservação dos interesses do país no relacionamento com os demais Estados será tanto mais defensável quanto mais respaldadas internamente forem as posições adotadas pelo Itamaraty. (Barros, 1998, p.23)[2]

É interessante notar que a política externa em países com um sistema político caracterizado por uma democracia pluralista consolidada, em geral, apresenta significativa dificuldade em manter uma mesma linha de atuação externa por um longo período de tempo, visto que é necessário lidar com uma maior complexidade resultante da grande diversidade de interesses no jogo político doméstico e, assim, adaptar suas ações externas ao atendimento dos anseios internos (Deutsch, 1982).

A afirmação acima, ao mesmo tempo que contrasta com a realidade brasileira em termos de ampliação da sua agenda internacional, também sugere a possibilidade de que o aprimoramento das instituições democráticas nacionais possa melhorar as condições de participação e controle sobre as escolhas externas.

3.1 A democratização

A democratização a partir de meados dos anos 1980 resultou em modificações importantes para a formulação da política externa

2 Embaixador Sebastião do Rego Barros.

brasileira, em grande parte devido à existência de um pluralismo conflituoso na vida doméstica. A consequência direta, reforçando o que já foi afirmado, tem sido a diminuição da autonomia do Ministério das Relações Exteriores sobre a tomada de decisões que trata destas questões, tornando o processo cada vez mais politizado e revelando a crescente dificuldade em definir o que seria o interesse nacional (Amaral Jr., 2003). Isso explica, de certa forma, o debate acadêmico sobre as mudanças ocorridas dentro dos limites dados pela tradição de continuidade (Santiso, 2002).

Apesar de datarmos o momento em que ocorre a intensificação dessas tensões, é importante lembrar que o Itamaraty desfrutou de uma maior autonomia justamente durante os períodos autoritários, em contraposição aos momentos de maior democratização quando o aumento das pressões políticas domésticas influencia, em alguma medida, o processo de formulação externa (Marques, 2005).

A própria Constituição de 1988 define como orientação básica de nossas relações internacionais a defesa da democracia e dos direitos humanos enquanto elementos formadores de nossas ações no plano internacional (Santiso, 2002).

Se por um lado não podemos afirmar que há uma grande ampliação da participação na esfera decisória em matéria de política externa, por outro, a partir da pesquisa empírica realizada para este trabalho reforça-se as evidências encontradas em recente estudo que analisou os discursos dos principais chanceleres nestes últimos quinze anos (Holzhacker, 2006), que demonstra o esforço diplomático em reconhecer as mudanças impostas pela democratização do sistema político e em afirmar que o Itamaraty está aberto às demandas provenientes dos atores sociais.

> Tanto nas atividades diplomáticas tradicionais quanto na prestação de serviços, o Itamaraty orientou-se nos anos de 1995 a 1998 por uma meta fundamental, o da crescente aproximação da instituição com a sociedade. Embora desde a redemocratização do país em 1985, o MRE já se viesse abrindo, de modo progressivo, ao diálogo com os mais diversos grupos e entidades sociais, operou-se ao longo dos últimos quatro anos um aprofundamento da interação com

> parlamentares, governos estaduais e municipais, empresários, sindicalistas, ONGs e imprensa. Esta nova dimensão do diálogo com a sociedade derivou do espírito democrático e de transparência que marca o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e da convicção de que a política externa será tanto mais eficiente como instrumento para o desenvolvimento do país quanto mais afinada estiver com os anseios e preocupações da sociedade brasileira. (Barros, 1998, p.27)[3]

Numa concepção de política externa mais antiga, os Estados são os únicos atores com competência internacional. Numa visão mais moderna, no entanto, concebe-se que no Estado democrático a política externa é formulada a partir de um leque de atores domésticos, extrapolando o âmbito estritamente governamental.

Neste trabalho, utilizamos uma concepção semelhante à exposta por Marcel Merle (1990), na qual a diplomacia corresponde a uma parcela importante da totalidade de atores com capacidade de ter algum tipo de influência na formulação e na implementação da política externa de um Estado. Dentro deste conjunto participam tanto atores domésticos – empresariado, organizações sindicais, organizações não governamentais, governos não centrais, entre outros –, quanto atores transnacionais como organizações internacionais intergovernamentais, organizações não governamentais internacionais, empresas transnacionais, organizações religiosas e outros.

Essa concepção parte do diagnóstico de que as relações internacionais contemporâneas têm convivido cada vez mais com fenômenos de criação de laços de solidariedade que ultrapassam as fronteiras estatais, nas quais os interesses, valores e referências muitas vezes se estabelecem sem respeitar as vontades nacionais. Essa solidariedade transnacional acaba, de uma maneira ou de outra, competindo com a autoridade estatal. Ao mesmo tempo, está longe de configurar-se enquanto uma alternativa viável.

Assim, se o Estado nacional se mantém, mesmo com todos esses elementos de fragilização, então a política externa também mantém

---

3 Embaixador Sebastião do Rego Barros.

a sua importância. Em resumo, considerando todos estes elementos característicos da realidade atual, aceitamos a definição proposta por Merle (1990) que entende a política externa como o "conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, tendo em vista mobilizar para o seu serviço o máximo de fatores disponíveis tanto no ambiente interno como no ambiente externo".

Esses novos atores na formulação da política externa brasileira organizam-se em grupos representantes de interesses específicos e, assim, é importante considerar que há uma grande variação entre eles no que se refere ao ímpeto em participar ou tentar influir. Alguns têm um interesse muito mais direto nos assuntos externos, como os exportadores, enquanto outros podem ter um interesse momentâneo sobre determinados assuntos (Haas; Whiting, 1956).

Na realidade brasileira, e conforme já foi abordado anteriormente, é claro o predomínio do Ministério das Relações Exteriores como ator central na definição da atuação externa. No entanto, a bibliografia especializada diagnosticou, a partir dos anos 1990, o aumento da atividade de novos atores (Preto, 2006).

A análise de Hirst e Lima (2002) demonstra a relação entre o aumento da diversidade de atores com interesse específico nas questões externas e o aumento dos impactos sobre a forma como o Brasil tem se comportado no plano internacional. O resultado disso foi um processo decisório mais complexo, havendo a participação de atores domésticos e internacionais, impactando também sobre a forma de atuação da diplomacia oficial.

É possível inclusive afirmar que, a partir da gestão de Celso Lafer (2001-2002) como chanceler, há um reconhecimento público da necessidade de ampliação dos instrumentos de interação entre a diplomacia e os demais atores domésticos (Oliveira, 2005b).

No entanto, o fato de haver ampliação do diálogo com os diversos atores interessados em discutir a atuação brasileira no mundo, o que de fato tem acontecido,[4] não garante necessariamente a incorporação

4 Um dos casos que pode exemplificar a existência de canais de interação entre negociadores governamentais brasileiros, principalmente a diplomacia, com

de reivindicações setoriais às decisões e posturas externas. Em geral, a aceitação de demandas setoriais ocorreu quando houve concordância prévia por parte dos negociadores oficiais (Cerqueira, 2005). Essa afirmação é especialmente válida no que se refere às posições brasileiras nas negociações do Mercosul, entre as quais, várias vezes, ou ocorre a resistência ao atendimento das demandas ou há certa instrumentação destas, conforme veremos em capítulo mais adiante.

A opinião pública é outra fonte de pressão sobre a relativa estabilidade da política externa brasileira que começa a ser melhor estudada. Até poucos anos atrás, o entendimento geral era de que a opinião pública não se interessava pelos temas internacionais, o que parecia ter respaldo na pesquisa empírica. Atualmente, essa afirmação está sendo relativizada, já que diversos temas da área de relações internacionais têm repercussão direta sobre a vida das pessoas e, em alguns casos especiais, há manifestações claras desta nova realidade.

Mesmo sendo apenas uma das formas de verificação dessa mudança, basta fazer uma rápida pesquisa cronológica em bancos de dados de notícias de alguns dos principais jornais brasileiros para perceber que, pelo menos a partir da segunda metade dos anos de 1990, há uma crescente presença deste tipo de notícia em relação aos outros temas em pauta.

Assim, o pressuposto de que existe um absoluto desinteresse e grande desconhecimento a respeito dos assuntos internacionais por parte da população tem, cada vez mais, perdido a sua validade. Algumas pesquisas empíricas recentes demonstraram interessantes surpresas a esse respeito. Cerqueira (2005), ao estudar a diplomacia presidencial no período Fernando Henrique Cardoso, demonstrou que a performance internacional do presidente atraía a atenção dos meios de comunicação sobre as ações externas e, quanto mais um tema permanecia na pauta jornalística, mais relevante se tornava para

---

organizações não governamentais foi a atuação dos países em desenvolvimento em torno da flexibilização do acordo de Propriedade Intelectual no âmbito da OMC (Trips), motivados pelo sucesso da política brasileira de apoio governamental aos portadores do HIV/AIDS (Santos, 2005).

o debate público. O resultado foi uma crescente atenção por parte dos principais formadores de opinião, enfraquecendo, paulatinamente, o papel central desempenhado pelo corpo diplomático de transmitir à sociedade as informações sobre as ações implementadas diante de uma determinada visão do sistema internacional.

Por outro lado, Holzhacker (2006), ao analisar as atitudes das elites e dos públicos de massa em relação ao debate presente no âmbito diplomático, constatou que ainda há forte capacidade de coordenação dessa discussão por parte do Itamaraty. No entanto, para essa autora, fica claro o momento transitório vivido pela sociedade brasileira com respeito a essa questão, na qual a gestação dos temas da agenda externa ganha sentido inverso, deixando a tradicional lógica de uma determinada elite burocrática levar à sociedade uma agenda pré-formatada. A consequência desta transição tem sido a presença de posições divergentes, em alguns casos contraditórias, entre as elites e os públicos de massa, assim como entre a diplomacia oficial e a sociedade em geral.

3.2 A liberalização, a abertura da economia e a internacionalização brasileira

Se a democracia facilitou o estreitamento da ligação entre a formação de nossa política externa e a opinião pública, além da presença de novos atores, também é verdade que a abertura econômica em direção ao mercado internacional – seja através da dependência em relação aos investimentos externos, da internacionalização das empresas nacionais, do movimento de fusão entre grandes conglomerados empresariais, ou dos resultados das privatizações realizadas – alterou significativamente a composição dos interesses que normalmente se fazem representar nas decisões externas, já que a maior interdependência no plano econômico, além de outras áreas, muda a distribuição dos benefícios obtidos e das perdas.

As consequências da adesão aos regimes econômicos internacionais são forças que diminuem a capacidade diplomática em manter a

confortável situação de insulamento burocrático. Ainda que permaneçam elementos importantes da prática da delegação ao Poder Executivo do trato público com respeito às questões internacionais. Isso é fruto não de sua prerrogativa sobre a política externa estabelecida pela própria Constituição Nacional, o que lhe garante uma grande dose de legitimidade, mas também da percepção construída, através dos anos, de que assim deveria ser, tanto por parte das elites políticas como do Poder Legislativo (Lima, 2000).

Esse tipo de percepção, que influencia o restante da sociedade, perde gradativamente suas condições de sustentação, conforme aumentam os interesses em competição, principalmente no que se refere às consequências diretas sobre o cotidiano da população, multiplicando as diferenças de opinião e postura (Holzhacker, 2006).

Com relação ao Mercosul, como veremos mais adiante, essa situação parece ter chegado a um ponto sem retorno, pelo menos no que diz respeito à realidade brasileira a partir de 2005.

Outra ordem de fatores que contribui com as pressões para uma ampliação da discussão sobre as questões externas surge quando o Brasil passa a participar de forma mais intensa das grandes negociações internacionais, tanto na esfera política como econômica – especialmente no âmbito da ONU e da OMC – e nas negociações em torno de processos de integração regional como o Mercosul e a Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Essa nova realidade reforça a atração de mais atores domésticos ao debate sobre as questões internacionais e a atuação brasileira. Neste sentido, houve maior pressão para o surgimento de novos canais institucionalizados de comunicação e participação da sociedade civil, assim como de outras instâncias governamentais, sobre o Ministério das Relações Exteriores que, a despeito disso, ainda concentra grande parte do poder decisório na construção da estratégia de inserção internacional do país.

Essas experiências resultantes geralmente da criação de mecanismos negociadores com algum grau de institucionalização, principalmente no caso da integração regional, estão profundamente relacionadas a temas domésticos e internacionais, chegando em

alguns casos a perder o sentido em fazer este tipo de separação. Além disso, produzem impactos reais sobre o estilo de vida de parcelas importantes da população e alteram a percepção dos grupos domésticos e da opinião pública com respeito às influências do sistema internacional sobre a vida cotidiana (Cerqueira, 2005; Holzhacker, 2006).

Vale notar que na atual crise do Mercosul, em virtude do reconhecimento das consequências efetivas originadas pelo seu caráter absolutamente comercial, houve uma mudança de atitude e de percepção quase que generalizada no sentido da necessidade de alterar o seu formato institucional como forma de diminuir os impactos negativos a partir da criação de instrumentos e políticas específicas para essa finalidade (Camargo, 2006).

Já as negociações sobre a possibilidade de criação de uma Alca, em especial no período que vai de 1997 a 2003, serviram de ensaio a respeito do conjunto de pressões que podem modificar substancialmente a forma como o Estado brasileiro trata as questões internacionais. Apesar de este ser somente um processo negociador e, portanto, sua implementação seria executada em um momento posterior, o que difere em muito da metodologia de integração adotada no Mercosul, verificou-se um nível de discussão inédito sobre a repercussão de um bloco formado pela totalidade dos países do continente americano, com exceção de Cuba, e com a presença determinante da potência norte-americana.

Mesmo com o apoio tácito da diplomacia brasileira à postura predominante de reprovação à formação deste bloco e apesar da presença de opiniões diversas, podemos dizer que o debate público foi amplo o bastante para conseguir, mesmo que momentaneamente, quebrar o padrão de baixo perfil de mobilização com respeito aos assuntos internacionais, sendo que o empresariado, as organizações sindicais, os partidos políticos, as diferentes organizações da sociedade de civil, com destaque para setores da Igreja Católica, além do próprio Congresso Nacional, manifestaram-se e interagiram com grande intensidade (Vigevani; Mariano, 2003; 2005; Oliveira, 2003).

Vale ressaltar, como exemplo deste período, a campanha política transnacional em torno da realização de plebiscitos em diferentes

países sobre a Alca e, também, a formação da Aliança Social Continental, composta por uma rede de organizações sociais presentes em diversos países do continente, com finalidades diversas, mas conjugando esforços e estratégias contrárias ao avanço do processo.

O fato interessante deste tipo de coalizão social que ultrapassa as fronteiras nacionais é que, mesmo após os motivos iniciais pelos quais se formou a coalizão estarem superados, ainda permanecem os laços de solidariedade criados, permitindo a continuidade das atividades no sentido de intervir em outras arenas de negociação como, por exemplo, o acordo de criação de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia, assim como nos resultados das negociações comerciais multilaterais.

As modificações não se restringiram ao nível das atitudes, formas de interação e de repercussão sobre a cultura política, mas também demonstraram que as estruturas do Estado, quando orientadas sob uma forte perspectiva de perda nas suas capacidades de exercício legítimo do poder, implementam modificações organizacionais, mesmo que limitadas, no sentido de lidar com essa crescente complexidade de interesses e, simultaneamente, ganhar agilidade diante das demandas oriundas da participação nas negociações comerciais internacionais.

Exemplo importante deste fato foi a criação de mecanismos formais ou informais para dar conta das transformações contemporâneas, como o Fórum Empresarial das Américas, a Coalizão Empresarial Brasileira, Seção Nacional da Alca (Senalca), a Seção Nacional da Europa (Seneuropa), o Comitê Empresarial Permanente e o Fórum Empresarial Mercosul-Europa (Oliveira, 2003).

É possível ainda afirmar que o entendimento geral de aceitação da existência de uma diferença de tempos entre a política externa e a política doméstica, que é comumente relembrado nos discursos da diplomacia oficial, se torna cada vez mais insustentável.

No caso do debate sobre a Alca, além de reviver os componentes culturais e ideológicos representados no sentimento antiamericanista, as posições contrárias tiveram forte apoio dos setores descontentes com os resultados das reformas liberalizantes (Albuquerque, 1992). As percepções orientadas pela forte desconfiança, tanto nas elites

quanto nos públicos de massa sobre os possíveis efeitos da criação da área de livre comércio hemisférica demonstraram a inexistência de um consenso social capaz de sustentar um processo como este; além do desafio colocado para o corpo diplomático no sentido de tentar coordenar processos tão complexos (Vigevani; Mariano, 2003; Holzhacker, 2006).

Outro aspecto que deve ser considerado na atuação externa brasileira no pós-Guerra Fria é o surgimento e a consolidação do fenômeno da diplomacia presidencial (Danese, 1999; Preto, 2006). Não menos importante do que o conhecimento das linhas gerais da política externa brasileira, o desempenho da liderança presidencial mostrou-se como um fator capaz de impulsionar ou, em determinados casos, modificar e até dificultar os rumos da condução das negociações externas. Por essa razão, constitui-se em mais um elemento relevante a ser levado em consideração, principalmente no que se refere à necessidade de avaliação da condução decisória e da conformação do modelo de integração adotado no Mercosul, inclusive porque esse fenômeno pode ser identificado já no processo de aproximação entre Brasil e Argentina a partir da assinatura da "Declaração de Iguaçu" pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, em 1985.

Vale ressaltar que tanto na sua constituição como ao longo de todo o processo negociador do Mercosul é crescente a concentração da vontade política para o aprofundamento da integração na figura presidencial (Danese, 1999; Malamud, 2001; Pinheiro, 2004).

Em pesquisa realizada sobre a diplomacia presidencial, Preto (2006) descreve a existência de diversas nomenclaturas para o mesmo fenômeno: "nova diplomacia presidencial", "diplomacia pessoal", "diplomacia personalizada", "diplomacia de cúpula", "diplomacia de chefes de estado ou de governo" e, também, "diplomacia de mandatários".

Além do fato de ainda ser pouco estudada, a autora também concluiu que o seu conceito ainda permanece indefinido e, se por um lado diversos autores não identificam problemas sérios na sua utilização, outros entendem que a indefinição denota imprecisão e impede o seu uso nas análises realizadas.

Entendemos que evitar o seu uso, o que não tem acontecido na bibliografia mais recente, pode ser um exagero, já que o fato concreto foi verificado empiricamente e revela um aumento da atividade externa da figura presidencial. Assim, nesta pesquisa, utilizamos o termo diplomacia presidencial que é predominante na bibliografia especializada e, ademais, acreditamos que a indefinição na nomenclatura não põe em dúvida a existência do fato.

No caso brasileiro, podemos dizer que essa prática se consolidou definitivamente no governo de Fernando Henrique Cardoso que já no seu início evidencia essa intenção e apresenta ao longo de sua administração uma grande quantidade de compromissos internacionais realizados, o que, por sinal, foi marcado pela ampla divulgação obtida nos meios de comunicação (Cervo, 2002; Cerqueira, 2005).

> Outro instrumento que estamos utilizando como nunca antes em nossa história diplomática é a diplomacia presidencial, ou seja, o envolvimento direto, pessoal, do presidente da República na condução de iniciativas diplomáticas, especialmente por meio de viagens. (Lampreia, 1999, p.201)[5]

O presidente da República é, por si só, um ator fundamental no jogo político doméstico que define a política externa de um Estado democrático. No entanto, e principalmente no caso brasileiro, sua vontade concorre com outros fatores de influência e também com o trabalho prévio de encaminhamento da burocracia diplomática. Assim, é possível afirmar que sua capacidade de influência possui determinados limites que definem um padrão. Quando a ação presidencial o extrapola, indica que está havendo o exercício da diplomacia presidencial (Danese, 1999; Preto, 2006).

Entendemos ser importante ressaltar que esses limites abarcam tanto as atribuições constitucionais quanto aqueles resultantes da própria forma como a política externa foi exercida ao longo dos anos,

5 Ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia.

sendo, portanto, socialmente construídos a partir da consolidação das expectativas dos diversos atores em situação de interação.

Assim, podemos entender a diplomacia presidencial como mais uma fonte de pressão sobre a relativa autonomia diplomática, na medida em que, a partir de meados dos anos 1990, acentua-se uma mudança no padrão de comportamento presidencial com relação às questões externas, que ganha relevância ainda maior no governo de Lula da Silva e tem repercussões diretas sobre o processo de integração regional do Cone Sul.

3.3 Consequências do aumento da pressão

Poderíamos descrever outros fatores com capacidade de incidir sobre a formação da política externa no Brasil, mas, em vez disso, abordaremos rapidamente ao menos três consequências da intensificação dessas pressões.

A primeira refere-se à maior complexidade existente e às suas repercussões analíticas. Iniciamos este texto abordando a singularidade da política externa brasileira, que tinha como característica fundamental a continuidade – chegando a receber nesta pesquisa o *status* de pressuposto. Mesmo aceitando esse fato, vimos que essa singularidade está perdendo as condições de sua manutenção nas últimas duas décadas.

Entretanto, ainda não é possível afirmar que essa realidade já se alterou, sendo mais correto abordar essa questão delimitando a existência de um período de transição. Sendo assim, torna-se mais fácil o entendimento da dificuldade analítica que caracteriza claramente o estudo da política externa atualmente. O fator transitório marca a passagem de uma situação anterior razoavelmente bem definida, para uma futura situação ainda desconhecida. Assim, as abordagens possíveis sobre a atuação externa brasileira da atualidade lidam, a todo momento, com a tentativa de compreensão dessas tendências.

A presente análise não foge a essa regra. Contudo, os dados analisados indicam que a ação externa brasileira com relação ao Mercosul

permitem entender melhor as tensões inerentes a esse período de transição, assim como verificar o aumento do número de variáveis a serem estudadas.

Uma segunda consequência interessante apresenta-se em alguns trabalhos recentes, seminários, conferências e, em menor medida, nos meios de comunicação que possuem alguma dedicação à discussão das questões internacionais. Trata-se da tentativa de estabelecer um entendimento da política externa enquanto uma política pública, ou de frisar um caráter de diplomacia pública (Cerqueira, 2005; Preto, 2006; Sanchez, 2006).

O conteúdo dessa discussão, em si, não é muito relevante, pois partimos do pressuposto de que a política externa nunca deixou de ser uma política pública, podendo variar da total inexistência de mecanismos de controle até a existência de instâncias específicas de representação social e de amplo debate público.

Do ponto de vista teórico e do desenvolvimento metodológico da disciplina de relações internacionais, é possível afirmar que esse debate já foi realizado, pelo menos a partir dos anos 1960 com os trabalhos de Richard Snyder, Dean Pruitt, Grahan Allison e outros. A análise da política externa, mesmo apresentando uma significativa diversidade de enfoques teóricos, é uma área do conhecimento já consolidada, que absorveu conceitos e metodologias de outras áreas correlatas, apresentando avanços significativos com respeito ao funcionamento institucional, ao processo de tomada de decisões e também com relação aos seus aspectos cognitivos. Assim, concluímos que este não é o problema central, ao menos do ponto de vista acadêmico.

Entretanto, o interessante na preocupação em definir com maior exatidão a política externa é o próprio fato de existir essa preocupação. Explicando melhor, a tentativa de criar essa discussão indica, ou revela, a existência de uma percepção consolidada na cultura política nacional que atribui um caráter de excepcionalidade inerente à política externa brasileira.

Os proponentes deste debate, em geral, argumentam que há na sociedade brasileira a crença predominante de que a política externa

é uma política de Estado e não de governo, o que resultaria na legitimação de uma prática governamental que dificulta a incorporação da diversidade de interesses existentes. Não discordamos desse argumento, inclusive porque essa ideia, em diversas ocasiões, é reforçada pelo próprio discurso diplomático. Assim, esse debate poderia ter alguma influência positiva no sentido de promover uma maior abertura à discussão sobre a agenda externa.

Discordamos da ideia subjacente de que essa confusão também se apresenta nos estudos realizados sobre o tema, principalmente do seu ponto de vista teórico e metodológico, resultando na diminuição da capacidade de explicação, já que parcela substancial da realidade não poderia ser captada.

Entendemos que existem estudos importantes baseados em modelos teóricos que pressupõem a política externa como dotada de uma especificidade e como matéria fundamental da ação estatal, desde que se mantenha a coerência metodológica e conceitual. Da mesma forma como há estudos bem fundamentados que partem do pressuposto de que a política externa é basicamente uma política pública e, portanto, de governo.

Assim, não se trata de um problema relativo ao enfoque teórico escolhido pelo analista, desde que esteja adaptado à explicação que pretende dar e às variáveis que pretende observar, mas torna-se um problema quando ocorre a apropriação de um conceito ou de uma concepção teórica por parte de um ator político como forma de justificar e obter legitimação à sua própria atuação.

Desta forma, podemos concluir que a tentativa recente de promover esse debate reforça o nosso argumento de que o aumento das pressões sobre a formação da política externa tem criado uma forte tensão sobre seus elementos formadores e, desta forma, acaba abalando a capacidade desta em manter sua linha de continuidade.

Chegamos então à terceira consequência, que mantêm relação direta com o crescimento das pressões relatadas acima, já que se trata da própria reação do corpo diplomático em manter-se como elemento determinante dos resultados obtidos no processo de formulação e no momento da execução das decisões externas.

A existência de uma singularidade da política externa brasileira tem como principal característica a sua previsibilidade sustentada por uma forte linha de continuidade. Aceitamos, neste trabalho, o argumento que estabelece a correlação entre essa continuidade e a atenção dada pela corporação diplomática para manter os elementos que lhe atribuem caráter de tradição, como o zelo pelos princípios e valores estabelecidos no decorrer do tempo. Também aceitamos a relação existente entre a tradição, ou sua expressão na ideia de continuidade, e a legitimidade obtida pela diplomacia.

Procuramos demonstrar as formas pelas quais os elementos de continuidade – princípios, valores, tradições – são reformulados com o tempo e como adquirem características circunstanciais a partir da adaptação discursiva e da construção de modelos conceituais por parte da diplomacia oficial.

Reconhecemos, no entanto, que apesar de existirem essas correlações ainda subsistem fortes dúvidas sobre as reais causas desta singularidade. Contudo, este estudo não tem o objetivo nem a pretensão de resolver essa questão, mas entendemos que análises mais profundas sobre o funcionamento interno do Itamaraty poderiam ajudar neste sentido.

Feita essa fundamentação mínima da existência dessa singularidade, passamos para a tentativa de demarcar o surgimento das pressões que, de diversas formas, recaem sobre seus elementos constituintes, procurando demonstrar a existência de uma situação transitória, caracterizada por uma forte tensão entre as forças indutoras da transformação e as que alimentam a manutenção do padrão tradicional de formação da política exterior.

Sendo assim, ficaram claros os esforços do corpo diplomático para manter sua capacidade de adaptação diante das novas circunstâncias e, consequentemente, manter seu poder decisório. Essa empreitada verifica-se de diferentes maneiras, por exemplo, na adaptação do discurso, na preocupação em justificar-se perante a imprensa quando uma decisão é criticada ou, principalmente, no exercício de sua prerrogativa no momento de implementação das decisões previamente formuladas.

Com base em tudo o que foi escrito até o momento, analisaremos a seguir as necessidades gerais dos processos de integração regional e sua relação com a política externa dos Estados participantes. Posteriormente iniciaremos uma reconstrução histórica das principais posições governamentais brasileiras no processo negociador do Mercosul, a fim de estabelecer as relações existentes entre a integração e o padrão de desenvolvimento da política exterior.

4
Processos de integração regional e política externa

O objetivo deste capítulo é demonstrar a relação entre a singularidade da política exterior do Brasil e o tema da integração regional, a partir da seleção de algumas variáveis mínimas que orientarão a pesquisa empírica. Sendo assim, este capítulo terá como resultado principal a conclusão sobre quais serão essas variáveis.

Podemos dizer que os processos de integração regional, de forma geral, lidam com duas tendências fundamentais: o aprofundamento e a expansão. No primeiro caso, nos referimos aos efeitos da maior interdependência econômica, política, cultural, entre outros aspectos, e à criação de mecanismos comunitários que controlam esses efeitos.

Existem diversas experiências concretas de integração que demonstram diferentes possibilidades de criação institucional, diversos modelos de integração econômica e variadas formas de comprometimento entre os Estados envolvidos. No entanto, o fato de estarmos trabalhando com a noção de aprofundamento implica reconhecer a existência de múltiplos níveis de integração que, de uma forma ou de outra, relacionam-se com o grau de autonomia preservado pelo Estado nacional.

Em relação à expansão, estamos nos referindo à capacidade de os processos de integração aumentarem o número de Estados associados. Tem o mesmo significado que o termo alargamento, como é

comumente utilizado quando se faz referência ao processo de integração europeia.

Nesta análise, é necessária essa distinção porque o Mercosul é tratado, ao menos no plano do discurso político, como um processo de integração que poderia se aprofundar e constituir-se em um mercado comum. Independente dos acontecimentos que envolvem a construção da integração no Cone Sul, partimos da constatação de que essa nasce enfatizando a questão do aprofundamento e, sendo assim, concluímos que as variáveis que se relacionam a este aprofundamento devem ser priorizadas na pesquisa empírica.

Assim, sob uma perspectiva pluralista, analisaremos as variáveis que informam os desdobramentos dos processos de integração regional para, em seguida, compará-los com as intenções e posições adotadas pelo governo brasileiro diante das negociações do Mercosul. A análise estará concentrada nos atores governamentais, com especial atenção à corporação diplomática brasileira e à presidência da República.

4.1 Modelo analítico mínimo

Em geral, quando se analisa um processo de integração regional a partir de uma perspectiva da disciplina de relações internacionais, busca-se nas diferentes teorias de integração construções analíticas que possam se ajustar ao caso concreto do Mercosul. Há um debate a respeito da utilidade em se fazer isso, já que a experiência do Cone Sul apresenta certas particularidades que dificultariam a adoção de um modelo pré-definido. A justificativa central dessa cautela é que, em sua maioria, essas foram desenvolvidas tendo como perspectiva a experiência europeia.

Malamud (2005) entende que o Mercosul desafia as principais teorias dedicadas ao estudo de integração regional. Tanto o intergovernamentalismo, que tem a sua maior representação no trabalho desenvolvido por Andrew Moravcsik (1998), quanto a teoria da governança supranacional (Sandholtz; Stone Sweet, 1998) enfatizam

o papel da sociedade em dar sustentação e apoio ao processo de integração executado pelas autoridades nacionais e transnacionais. Neste caso, a ação governamental expressaria uma demanda ou interesse presente nessa sociedade.

Se o Mercosul inverte essa ordem, pois coloca como central a negociação intergovernamental como indutora da demanda social por mais integração, então haveria uma dificuldade razoável para utilizar essas teorias a fim de compreender as especificidades desta experiência.

Outro exemplo, no caso do intergovernamentalismo liberal, é o pré-requisito de que para haver integração seria necessária uma condição de forte interdependência econômica. A ideia por trás desta premissa é que o mercado regional, ao criar interdependência com relação ao comércio exterior e, também, ao comércio intrafirma, demandaria mais integração. As instituições seriam criadas e assumiriam a função de reforçar os acordos resultantes dessa situação.

Independentemente de concordarmos ou não com essa opinião, concluímos que as teorias de integração, quando utilizadas para o caso concreto da integração na América do Sul, podem orientar a pesquisa a respeito da dinâmica desses processos, pois apesar da discórdia quanto aos pré-requisitos, o mesmo não é verdadeiro quando se refere às consequências do processo integrativo.

Por requisitos, estamos nos referindo ao tamanho do bloco, o número de membros, a organização política dos países participantes, os níveis de desenvolvimento econômico, as assimetrias, entre outras características, que, de acordo com um ou outro autor, indicam uma maior ou menor probabilidade de que a integração possa se aprofundar ou não.

Já por consequência estamos relacionando as características que a estrutura institucional de cada bloco administra a fim de que o processo mantenha sua coesão e possibilidade de aprofundamento. Entre essas características, podemos citar as diferenças de competitividade setorial e regional, as controvérsias resultantes da maior interação entre os atores domésticos, as reações nacionalistas, o crescimento das demandas por maior integração, a garantia jurídica de implementação

das decisões tomadas no âmbito regional, a inclusão de novos atores na formulação e implementação decisória, a gestão do aumento do fluxo de comércio intrabloco, o *déficit* democrático das novas instituições criadas, entre tantas outras questões que surgem em virtude da maior complexidade dos temas e da maior interconexão dos aspectos domésticos e externos.

4.1.1 Pressupostos

De maneira geral essas teorias, mesmo partindo de pressupostos diferentes e estudando casos variados, entendem que um processo de integração regional envolve a criação de mecanismos e instrumentos institucionais para ordenar o crescimento das relações de interdependência.

A integração pressupõe a possibilidade de aprofundamento, que se materializa principalmente por maior interdependência econômica e pela transferência de funções governamentais antes operadas exclusivamente no âmbito nacional para um arranjo institucional regional.

Esse arranjo pode assumir diferentes formas, apresentando uma estrutura de funcionamento institucional estritamente intergovernamental ou elementos de supranacionalidade. Mesmo na primeira perspectiva, que não aceita a existência de estruturas supranacionais, há a aceitação de que determinados instrumentos institucionais regionais limitam a capacidade do Estado em manter sua autonomia. Assim, os processos de integração regional podem ser entendidos como fenômenos caracterizados pela criação de sistemas de autoridade e controle a fim de administrar em melhores condições, o aumento das relações de interdependência do sistema internacional, mas partindo da promoção do adensamento dessas relações no nível regional.

Outra percepção possível no estudo das diferentes correntes teóricas, estando mais presente nas teorias funcionalistas e neofuncionalistas, é que a evolução dos processos de integração ocorre através da superação sucessiva de determinadas etapas, que delimitam os diferentes níveis de aprofundamento. Entre os diversos autores é

possível verificar a aceitação da existência dessas etapas, mas, simultaneamente, existe discordância quanto às características que as delimitam e também com relação ao número necessário para se chegar ao nível mais profundo de integração. Esse tipo de caracterização a partir de uma tipologia da integração regional foi comumente utilizado por autores como Karl Deutsch, Amitai Etzioni, Johan Galtung, Ernest B. Haas, entre outros (Dougherty; Pfaltzgraff, 1990).

Seguindo esse raciocínio, entendemos que o aprofundamento da integração se relaciona diretamente com a superação das etapas da integração econômica descritas por Bela Balassa (1980); mais do que uma construção analítica, essa descrição tem orientado a ação daqueles que participam diretamente da formulação decisória e pode ser empiricamente observada tanto nos tratados e acordos internacionais que estabelecem a formação desses blocos quanto nos momentos quando revelam a superação destas etapas. A preocupação aqui não é discutir se essa divisão analítica se sustenta enquanto construção teórica válida nos dias de hoje, mas nos apropriarmos dela porque constatamos que cada etapa da integração econômica correspondeu, de maneira geral, ao verificado nas diferentes experiências históricas, na medida em que os requisitos mínimos que as delimitam são reconhecidos enquanto tais.

Trata-se mais de um problema teórico do que empírico, já que na pesquisa realizada foi possível perceber que os atores políticos orientam suas expectativas com relação ao que se convencionou chamar, por exemplo, de área de livre comércio ou de mercado comum. Assim, para essa pesquisa, o importante é o entendimento mínimo sobre cada etapa de integração a fim de termos um referencial sobre a ocorrência de um maior aprofundamento ou até mesmo de retrocesso.

Desta forma, temos como primeira etapa o estabelecimento de uma área de livre comércio, na qual as barreiras tarifárias e não tarifárias são gradativamente reduzidas até chegar a uma situação próxima do livre trânsito de mercadorias. A segunda etapa acrescenta à primeira uma política comercial comum entre os países membros, estabelecendo-se uma tarifa aduaneira comum o que possibilita a criação de uma união aduaneira. Na sequência, haveria um mercado comum

caracterizado pela livre circulação dos fatores de produção, como bens, serviços, capitais e, principalmente, mão de obra. A quarta etapa seria a formação de uma união econômica que contaria, fundamentalmente, com o surgimento de uma política monetária comum e com um elevado grau de harmonização das políticas nacionais. Já a última etapa – mais hipotética do que real – consistiria na integração econômica total, com a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais, entre outras, e o estabelecimento de uma autoridade supranacional com capacidade de impor suas decisões às esferas administrativas e políticas inferiores.

É importante discutirmos sobre o tipo de experiência que caracteriza o Mercosul. Alguns autores chamam a atenção para a existência de um "novo regionalismo", que se contrapõe ao modelo europeu. Assim, essas novas experiências se caracterizam por serem compostas por países com níveis de desenvolvimento diferenciados, pela tentativa de evitar a criação de estruturas institucionais burocratizadas, pela desconexão entre o que tradicionalmente foi entendido como regionalismo político e o regionalismo econômico, visando criar uma identidade em nível regional (Amaral Jr., 2003).

Do ponto de vista institucional, o debate sobre a integração no Mercosul coloca em contraposição duas alternativas possíveis: o institucionalismo intergovernamental e o institucionalismo supranacional. Enquanto no primeiro caso os governos são os atores centrais, produzem as decisões através de um sistema baseado no consenso e mantêm um controle oficial da agenda de integração do bloco, no caso do institucionalismo supranacional parte-se do princípio de que a integração seria operada prioritariamente por uma estrutura burocrática comum, com a presença de um sistema decisório misto e que se alimentaria por um processo de expansão gradativa das demandas por maior integração (Hirst, 1997).

Neste tipo de discussão, é possível perceber que o chamado "velho regionalismo" se liga mais à superação das diversas etapas de integração econômica que acabamos de descrever logo acima, enquanto o "novo regionalismo" refere-se à tentativa de fazer que os países participantes se ajustem mais rapidamente aos processos econômicos

globais, aos moldes do que veio a ser conhecido como "regionalismo aberto".

Entendemos que a existência dessas duas tendências demonstra os diferentes tipos de integração da atualidade, as forças e interesses em jogo nas negociações dos processos de integração – como veremos no caso do Mercosul – e a limitação quanto ao nível de integração econômica e de criação institucional.

O novo regionalismo é mais do que um método de integração, revela o grau de comprometimento dos atores envolvidos e as escolhas realizadas. Isso demarca uma estratégia de aprofundamento limitada ao que o arranjo intergovernamental permite realizar, ou seja, a tentativa de controlar a criação de elementos supranacionais resulta em níveis de integração econômica também limitados.

Acreditamos na estreita relação entre a adoção de mecanismos supranacionais e a superação da etapa de união aduaneira, pois o comprometimento necessário por parte dos governos envolvidos em uma situação de mercado comum, a fim de garantir a livre circulação dos fatores de produção, demandaria mecanismos jurídicos comuns e instituições capazes de implementar as decisões que amenizariam ou reduziriam os efeitos do aumento dessas interações.

Lembramos que o processo de integração, além de manter a coesão entre os Estados participantes, necessita criar um ambiente de estabilidade suficiente para orientar as expectativas dos diversos atores participantes no sentido de aceitar a construção desta nova realidade regional.

Essa relação entre superação das etapas econômicas de integração e a adoção de elementos caracterizados por maior supranacionalidade foi percebida na análise empírica realizada nesta pesquisa, mas também pode ser verificada no caso europeu de acordo com a bibliografia especializada. Durante a chamada estagnação europeia, é perceptível a dificuldade em se consolidar uma união aduaneira em iniciar a etapa de mercado comum, o que ocorreu somente a partir da superação do "Consenso de Luxemburgo", que mantinha o poder de veto nacional e inviabilizava o aprofundamento, e a assinatura do "Ato Único Europeu" em 1986, que deu início efetivamente ao processo de criação

do mercado comum (Mattli, 1999; Caporaso, 2000; Pfetsch, 2001; D'Arcy, 2002; Lessa, 2003).

Apesar de ter condicionantes históricos e estruturais muito diferentes do caso europeu, o Mercosul apresenta dificuldade perceptível para consolidar sua união aduaneira e, neste texto, demonstraremos mais adiante a relutância brasileira em adotar instrumentos institucionais que, embora pudessem ser usados para tal finalidade, apresentam como risco a diminuição da autonomia brasileira no âmbito regional.

A existência desta dificuldade, no momento que deveria ser de consolidação de uma união aduaneira e de sua posterior superação, não é somente uma coincidência com a experiência europeia, mas parece demonstrar que as pressões por algum nível de supranacionalidade tornam-se cada vez mais intensas. Assim, entendemos que a utilização das etapas de integração econômica como demarcadoras do aprofundamento é válida para o entendimento da dinâmica dos processos de integração regional e, mais adiante, demonstraremos que a pesquisa empírica atestou essa utilidade.

Um outro componente que entendemos ser importante tem sua origem no enfoque neofuncional: é a capacidade institucional do bloco em manter uma situação na qual as expectativas quanto ao futuro da integração sejam convergentes (Haas, 1963; 2004). A transferência das funções para o âmbito decisório regional, que antes eram exclusivas dos Estados nacionais, de alguma forma, demanda modificações na organização das relações de autoridade e legitimidade a fim de que o processo se realimente, promovendo o aprofundamento da integração.

Não é possível saber ao certo como as questões e os temas serão conduzidos, pois isso depende das particularidades de cada fenômeno histórico. Entretanto, em casos como o do Mercosul, é possível afirmar que geralmente há um centro decisório em que os atores estatais mantêm grande capacidade de influência; ao mesmo tempo, não há como manter intacta essa influência por muito tempo.

Isso não quer dizer que esses atores protagonistas não vão reagir, mas, se o potencial de integração for relevante, os formuladores

tradicionais – aqueles que sustentaram as decisões iniciais do processo – sofrerão os impactos sobre o seu poder decisório. As expectativas destes atores tradicionais e dos novos que vão sendo incorporados ao processo precisam manter um razoável nível de convergência quanto ao tipo de integração que está sendo construída.

Há, portanto, uma tendência de protagonistas pressionarem para manter sua capacidade de influência nas decisões diante da ampliação do espectro de participantes. Desta forma, a configuração institucional do bloco vai se moldando como resultado da interação desta diversidade de atores e interesses em competição.

É neste sentido que as diferenças de poder – não somente entre os Estados, mas principalmente entre os grupos de interesse presentes nas sociedades envolvidas – são transferidas aos poucos para o nível regional. Portanto, a integração pode representar uma mudança na configuração do poder estatal diante de um sistema internacional em processo de profundas modificações. Porém, este esforço em diminuir a autonomia do Estado perante um crescimento das instituições regionais possui maior probabilidade de avanço quando não se altera profundamente a estrutura de poder de cada sociedade envolvida.

Um processo de integração regional se inicia com a finalidade de manter ou ampliar as oportunidades dos principais grupos de interesse que representam uma determinada configuração de forças no nível doméstico. Com relação a este ponto, Ernest Haas (1963) afirma que o estudo da integração é o estudo do processo de desnacionalização do Estado, pois entende este como uma construção histórica que permite a organização e a realização de determinadas funções para atender a seus atores internos. Na medida em que essa organização começa a se transferir para unidades regionais, aconteceria então, de alguma forma, uma transformação do Estado com perda de importantes funções que haviam se tornado legítimas através dos anos. Não basta transferir essas funções, mas saber se as novas instituições adquirirão também a legitimidade necessária para o exercício destas.

A legitimidade tem como base a atenção aos interesses internos das sociedades envolvidas na integração. O neofuncionalismo conclui que a integração regional não provoca mudanças, mas sim a garantia

de continuidade de uma situação na qual as principais elites buscam um novo arranjo para se manter enquanto tais, mesmo que para isso tenham que transferir lealdades para um novo centro decisório e viabilizador de um sistema de autoridade modificado.

O fato de haver uma correlação entre profundas modificações sociais, políticas e econômicas nas sociedades que se inseriram em processos de integração – como foi o caso da Espanha, Portugal ou Irlanda –, não quer dizer que a integração tenha sido a causa disso. As razões das alterações devem ser procuradas no próprio processo de mudanças históricas de cada sociedade, sendo a integração um fator adicional que amplificou o efeito destas.

Tendo por base essas considerações, buscamos verificar se há relação entre as dificuldades em realizar o aprofundamento do Mercosul e a tradicional formação da política externa brasileira, dando especial atenção às posições do corpo diplomático.

Se a diplomacia brasileira pode ser entendida como um dos importantes grupos presentes na organização estatal e se o aprofundamento da integração implica a modificação das condições sobre as quais a política externa mantém sua singularidade, então é razoável supor que esse ator poderia resistir a um maior aprofundamento do bloco ou faria que este assumisse características que de alguma forma mantivessem a sua importância e o seu protagonismo, ou até mesmo que permitissem uma expansão desta capacidade de influência sobre a estrutura do Estado.

O último pressuposto que orienta essa pesquisa é o conceito de "*paymaster*" desenvolvido por Walter Mattli (1999) a partir da análise histórica de diversas experiências de integração regional. Esse autor concluiu que a evolução dos processos de integração regional depende, em grande medida, da existência de um Estado principal disposto a aceitar uma parcela maior dos custos gerados pelo próprio desenvolvimento da integração. Em geral, esse país cumpre o papel de grande sustentador do processo, pois apresenta maior disposição para pagar os custos da integração, que não se limitam somente ao aspecto financeiro, mas fundamentalmente ao institucional e político.

O principal exemplo seria a República Federal da Alemanha que, durante os anos 1990, foi um dos principais financiadores da integração europeia e contribuiu para a configuração institucional adotada, principalmente no que se refere à sua responsabilidade na introdução e no desenvolvimento dos conceitos e práticas de subsídios à integração e de governança em âmbito regional; mas também com esforços para a construção de uma política macroeconômica comunitária e de coordenação das políticas sociais e ambientais – além de o *Bundesbank* (Banco Central Alemão) ter sido o modelo para a formação do Banco Central Europeu. Portanto, esse conceito permite orientar a pesquisa empírica no sentido de verificar a disposição do governo brasileiro em relação ao processo negociador do Mercosul, focando nos aspectos que se relacionam diretamente com a questão do aprofundamento da integração. Entendemos que a disposição brasileira em ser o *paymaster* da integração no Mercosul se relaciona diretamente com outro aspecto já abordado que é a capacidade do processo em manter as expectativas dos diversos agentes convergindo para uma situação de maior aprofundamento da integração e, também, na capacidade institucional do bloco em oferecer benefícios para as principais elites domésticas a fim de manter a coesão e a reprodução do processo.

4.1.2 Consequências da integração

Além dos pressupostos descritos, é importante descrever algumas consequências possíveis advindas de uma situação caracterizada por maior integração.

A primeira delas se refere ao próprio aumento da interdependência entre as sociedades participantes e às demandas resultantes que se direcionam no sentido de frear ou avançar o aprofundamento do processo. Como já foi dito anteriormente, a maneira de gerir as relações de interdependência no âmbito regional indica como as expectativas estarão organizadas. A visão de futuro é fundamental para a estabilidade do próprio processo. Sendo assim, podemos afirmar

que o aprofundamento da integração se relaciona diretamente com a gestão das relações de interdependência e com as expectativas dos agentes envolvidos.

Uma segunda consequência, ligada a anterior, está no fato de os processos de integração regional se iniciarem como respostas às pressões resultantes de importantes transformações ocorridas no ambiente internacional. No entanto, o modelo de integração resultante, além de lidar com as prerrogativas dos Estados e com as identidades nacionais em questão, necessita corresponder à prioridade mínima de sobrevivência dos principais atores domésticos, ou seja, as elites que possuem maior capacidade de exercer influência no âmbito nacional e, até certo ponto, regional. No pior cenário, as decisões e o modelo de integração adotado não deveriam representar nenhuma ameaça aos interesses destes atores enquanto, no outro extremo, poderiam até mesmo resultar em um dos principais motores para a promoção destes interesses. Desta forma, é visível a relação entre o desenvolvimento institucional da integração e o posicionamento dos principais atores quanto às políticas adotadas.

Independentemente de haver um Estado com disposição para pagar os principais custos do processo, ainda há a necessidade de se lidar com a questão da sobrevivência das elites domésticas ou de um agrupamento principal representativo de interesses importantes nas sociedades envolvidas que vejam na integração uma forma de obter ganhos significativos (Mattli, 1999; Malamud; Castro, 2006).

Partilhamos da visão neofuncional de que a integração regional mantém relação direta com as expectativas de ganho ou perda dos principais grupos de interesse em competição. A integração é um fenômeno essencialmente pragmático que depende, em larga medida, da capacidade institucional em processar os interesses de parte importante das elites governamentais e privadas em interação (Dougherty; Pfaltzgraff, 1990; Haas, 2004).

Mesmo que em um primeiro momento a nova realidade regional pareça desvantajosa para esses agrupamentos, é necessário que haja uma visão futura na qual o saldo se torne positivo em relação aos benefícios provenientes desta nova configuração. Tanto as propostas

governamentais quanto os instrumentos institucionais criados devem, de alguma forma, indicar a possibilidade de um cenário favorável (Mariano, 2005).

Uma outra consequência possível está relacionada com o envolvimento mais intenso e o contato entre as realidades doméstica e internacional que o bloco regional proporciona. Mesmo que a decisão de integrar seja uma ação específica de política externa dos Estados participantes, o próprio desenvolvimento das negociações tende a criar condições para que novas demandas e atores sejam incorporados ao processo. Há, portanto, uma forte tendência para que o centro decisório da integração sofra modificações no sentido de assumir algum tipo de autonomia com relação à política externa de cada país participante, pelo menos em determinadas funções fundamentais para o próprio aprofundamento do bloco. Quando essa tendência se concretiza, torna-se cada vez mais comum a imposição de algum tipo de limitação para os países membros. Esta não se restringe às de ordem econômica, envolvendo também ônus resultantes da perda ou da transferência para o nível comunitário de algumas funções antes exclusivas do Estado-nação.

Mesmo que o processo de integração não apresente instituições ou elementos com características supranacionais, ainda assim é possível perceber que o funcionamento mínimo de um bloco regional implica a disposição dos governos envolvidos em perder, ou limitar, determinadas capacidades nacionais envolvidas no exercício de algumas funções elementares para o andamento do processo integrativo. Desta forma, a questão da autonomia está colocada desde o início da integração. O que varia com cada experiência concreta é a forma como essa perda de autonomia é operada e qual a sua amplitude.

Uma quarta consequência com a qual todo processo de integração lida refere-se ao crescimento institucional. Por mais que uma determinada experiência de integração seja caracterizada por um perfil institucional muito reduzido, ainda é possível identificar o crescimento das inter-relações burocráticas intergovernamentais necessárias para viabilizar o gerenciamento mínimo das demandas produzidas.

Consequentemente, é possível verificar uma diversidade razoável nas arquiteturas institucionais existentes nas diferentes experiências de integração, havendo casos de maior institucionalidade, mais burocracia e com presença de instituições supranacionais e outros baseados em arranjos institucionais intergovernamentais e reduzida burocracia especializada. Independente do tipo de arquitetura existente, é possível perceber uma relação estreita entre o aprofundamento da integração e o crescimento institucional.

Entretanto, isto não significa dizer que a presença de instituições mais desenvolvidas representa a realidade de integração profunda. A probabilidade de sucesso de um bloco regional está mais ligada à adequação entre o nível de integração alcançado – que pode ser verificado pelas relações de interdependência criadas e pelos comprometimentos estabelecidos – e sua estrutura institucional.

O sucesso de uma integração é a própria estabilidade do processo, ou seja, está mais relacionado com a capacidade institucional em processar as demandas geradas pelo aumento da interdependência e da complexidade, como forma de manter as expectativas dos diversos agentes envolvidos no sentido de continuar aprofundando o processo. Assim, o sucesso de um processo de integração pode ser entendido como a própria capacidade da integração em se reproduzir. Concordamos com a afirmação de Peter Smith (1993) de que os processos de integração regional podem falhar, ou não, de acordo com o excesso ou falta de institucionalização. O problema está em encontrar um equilíbrio institucional que sustente um contexto estrutural favorável e um adequado sistema decisório.

Outra consequência levantada neste trabalho diz respeito ao já conhecido déficit democrático dos processos de integração. O simples fato de haver uma maior complexidade, advinda da consequente situação de maior interdependência, aliada ao fato de que novos agentes possam participar do processo, além de aumentar a probabilidade de que haja alguma perda na autonomia nacional, também torna o sistema decisório muito mais complexo. Isto se deve em parte à própria complexidade dos temas tratados que apresentam características do mundo doméstico, mas também do mundo externo.

No entanto, este déficit democrático, ou maior dificuldade de controle sobre as decisões tomadas, tem relação direta com o fato de estar se formando um novo sistema de interação política no qual as relações de autoridade e os papéis ainda estão em processo de formação. Podemos dizer que haveria uma velocidade da integração que é diferente daquela com que os atores políticos absorvem as novas informações e reconhecem o ambiente de integração, o que muitas vezes resulta em desconfianças quanto ao próprio processo e às perspectivas visualizadas.

Assim, a integração regional tem como uma de suas principais características a grande complexidade decisória, por se tratar de relações transnacionais, que resulta em maior dificuldade para os agentes políticos exercerem algum controle democrático (Kaiser, 1981).

Ao mesmo tempo que a interação regional representa deficiências na forma como as questões são debatidas e encaminhadas, também é um espaço de aprendizagem. Os diferentes agentes políticos acabam percebendo a diversidade de interesses em jogo e promovem um ambiente mais politizado ao lidarem com as questões próprias da dinâmica da integração, que em muitos casos se concentram em assuntos aparentemente técnicos (Dougherty; Pfaltzgraff, 1990; Haas, 2004).

Para que a organização regional consiga lidar com a concordância e o estranhamento dos interesses em competição, é necessário que demonstre sua capacidade em levar para o ambiente regional as reivindicações existentes, diminuindo as chances de utilização do sistema político nacional como mecanismo de paralisação do processo. O problema não está na tensão política regional – pelo contrário, pois pode ser entendido como um indicador do potencial integrativo –, mas na ausência de mecanismos comuns para o seu encaminhamento.

Finalmente, a última consequência é o aumento das pressões sobre o principal Estado do processo de integração – o *paymaster* – para que pague pelo exercício de sua liderança. O reconhecimento de seu papel de principal impulsionador da integração está diretamente relacionado com a disposição governamental em aceitar os custos financeiros e políticos intrínsecos ao aprofundamento do bloco. Podemos dizer que a perda de autonomia no nível regional seria compensada

pela possibilidade de ganhos no âmbito extrarregional, ou seja, a integração necessita estar fortemente ligada às estratégias definidas pelas políticas externas de cada país participante. Se isso implica a aceitação da existência de um Estado com o papel de liderar o processo, então é previsível que essa fatura seja cobrada.

O oferecimento de benefícios aos demais associados por parte deste Estado líder pode ser realizado de diferentes formas, dependendo do nível de integração almejada. Se o objetivo é de maior aprofundamento do bloco, então se espera que os benefícios se realizem a partir destas instituições. Se a estratégia adotada pelo *paymaster* é oferecer os benefícios usando a própria estrutura econômica e governamental nacional, então podemos concluir que os objetivos de sua política externa representam importante limitação para a amplitude da organização regional. A arquitetura institucional do bloco corresponde, em alguma medida, aos objetivos presentes na política externa do Estado pagador com relação ao seu posicionamento e à sua estratégia de inserção internacional.

4.1.3 Principais variáveis

Feita a descrição dos pressupostos e das principais consequências dos processos de integração regional necessários para entender sua dinâmica, passamos para a delimitação das variáveis que foram pesquisadas para a compreensão de como o Mercosul se insere na política externa brasileira, levando em consideração sua singularidade, exposta nos capítulos iniciais deste trabalho.

O primeiro passo para determinar quais variáveis seriam pesquisadas remete aos acontecimentos relacionados à tentativa de consolidar a união aduaneira. Conforme acabamos de descrever, é nesta fase que surgem com mais força diversas questões cruciais sobre o aprofundamento da integração, principalmente pelo fato de que os temas ligados à diminuição da autonomia do Estado se evidenciam, uma vez que é necessário um maior comprometimento para fazer que a tarifa externa comum seja aplicada.

Apesar de iniciarmos a verificação dos fatos a partir dos antecedentes diretos do Mercosul e, portanto, nos referirmos aos esforços de cooperação e integração entre Brasil e Argentina a partir de meados dos anos 1980, nossa análise aborda o período que se inicia com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (1994) chegando até os dias de hoje. Isso porque a etapa de união aduaneira ainda não foi concluída, permanecendo diversas dificuldades para a sua implementação, sem falar no fato de que a área de livre comércio ainda conta com importantes exceções, como no caso do setor de automóveis e do açúcar.

A primeira série de variáveis identificadas com relação à postura brasileira diante dos desafios colocados pela integração no Cone Sul diz respeito às medidas e às posições para administrar e resolver os conflitos que naturalmente surgem, pois o fato de haver um mercado em ampliação coloca diferentes níveis de competitividade em contato e, portanto, aumentam as probabilidades de descontentamentos por parte daqueles setores menos competitivos e com baixa capacidade para absorver os custos desta nova situação.

Não é nosso intuito fazer o levantamento dos conflitos no Mercosul, mas analisar aqueles que surgiram com maior força e intensificaram as preocupações tanto de setores privados envolvidos como dos governos que tiveram que dar algum tipo de tratamento a estes contenciosos. Assim, priorizamos as demandas que conseguiram, de alguma forma, mobilizar esforços governamentais no sentido de buscar alguma solução.

Os conflitos são inevitáveis nos processos de integração regional. O problema não está na sua existência, mas na forma como são encaminhados. Entre os diversos autores que trabalharam com essa temática, há um consenso de que existem basicamente duas formas de gerenciar os contenciosos: formal ou informalmente. No primeiro caso, a solução do conflito envolve, em algum momento, a utilização de instrumentos jurídicos e institucionais específicos (Schmitter; Malamud, 2005). No segundo caso, a solução pode se dar por uma negociação direta entre os setores envolvidos, como em diversos casos ocorridos no Mercosul. Em alguns, esse tipo de solução pode provar-se eficiente, pelo menos durante algum tempo, mas em grande parte

dos casos não há uma solução definitiva para suas reais causas, o que traz novamente o conflito à tona.

Entretanto, verificamos, neste trabalho, que além destes dois aspectos, o encaminhamento destes conflitos pode ser direcionado para as instituições nacionais ou podem ser trabalhados pelas estruturas institucionais regionais.

A existência de conflitos significa que a segunda série de variáveis a ser verificada é a postura do governo brasileiro diante dos fatos e a expectativa quanto à modificação das assimetrias regionais e setoriais existentes que são as causas fundamentais dos próprios conflitos.

Se a solução dos conflitos é algo importante para um processo de integração que se pretende mais profundo, então a busca pela redução das assimetrias acaba sendo uma das tarefas principais daqueles que negociam as decisões centrais do bloco. Quando essas assimetrias não podem ser reduzidas, buscam-se formas de administrá-las ou diminuir seus efeitos negativos não só sobre os diversos agentes envolvidos, mas para a própria estabilidade do sistema integrativo em criação. Portanto, atenção especial será dada à percepção dos agentes governamentais brasileiros quanto à existência destas assimetrias e à forma como essas deveriam, ou estariam, sendo administradas.

No Mercosul, a articulação dos interesses setoriais e regionais assume uma importância crucial não só para o bloco, como também para a execução dos projetos nacionais, porque a integração se relaciona diretamente com as necessidades nacionais de inserção competitiva na região e na economia mundial (Peña, 2001).

Outros fatores levantados remetem à necessidade de financiamento do próprio processo integrativo. Na medida em que existem conflitos, assimetrias, demandas diversas, inclusive provenientes do próprio crescimento institucional, então também há a necessidade de que estes sejam financiados de alguma forma. A integração pode ser entendida como uma resposta ao próprio crescimento das relações de interdependência, no entanto, um aprofundamento do processo resulta também na intensificação destas relações, tornando-as mais complexas e demandando mais recursos para sua administração. Todo bloco regional lida com o tema delicado do seu financiamento,

seja para amenizar os conflitos, seja para diminuir as assimetrias, seja até para sustentar a criação de uma nova burocracia especializada. Isto ocorre tanto num processo estritamente intergovernamental, como num com características de supranacionalidade. Desta forma, levantamos as posições do governo brasileiro e as cobranças dos demais parceiros com o respeito a essa questão.

No Mercosul, é possível perceber uma relutância em investir no que seria óbvio, como energia, transporte, infraestrutura de integração física, com especial atenção aos meios que viabilizam o comércio transfronteiriço (Schmitter; Malamud, 2005). O fato de haver o reconhecimento desta necessidade por parte das autoridades não significa uma disposição para criar fundos comunitários com essa finalidade, pelo contrário, é possível perceber que por parte do Brasil há uma preferência pela utilização dos mecanismos nacionais de investimentos. Assim, essa disposição será um dos fatores a serem verificados.

O incremento nas transações em âmbito regional leva também ao aumento na diversidade e na quantidade dos atores domésticos que decidem, de alguma forma, participar do processo de integração. Mais do que um indicador do potencial integrativo, a inclusão de novos atores representa uma característica a ser pesquisada, pois, de uma forma ou de outra, aumenta as possibilidades de mudança na composição de forças presentes no processo decisório.

Este aspecto se torna, diante da particularidade do caso brasileiro, muito importante para a orientação da pesquisa empírica sobre o Mercosul, principalmente com relação às posições governamentais sobre essa questão. O enfoque neofuncional já indicava a importância das articulações de interesse transnacionais para o dinamismo da integração e de suas repercussões para o sistema decisório em formação (Haas, 1963; 2004; Schmitter e Malamud, 2005).

A ideia que estaria por trás deste tipo de afirmação era a de que os interesses são mais essenciais ao sucesso do projeto integracionista do que a própria formação de uma identidade comum, que poderia vir em momento posterior (Dougherty; Pfaltzgraff, 1990).

A arquitetura institucional do processo em alguma medida deverá lidar com a articulação destes interesses. Assim, ao mesmo tempo que

fornece um ambiente para o estabelecimento destas ligações, também pode prejudicar esse processo de inclusão de novos atores, dependendo dos mecanismos institucionais criados. Esse aspecto refere-se ao que já descrevemos como a necessidade de manter as expectativas favoráveis ao aprofundamento e à continuidade do processo de integração. Essa característica é particularmente importante para nosso objeto de estudo devido ao reconhecido baixo perfil de participação de potenciais agentes de integração nas experiências latino-americanas, como os parlamentos e os tribunais nacionais (Malamud; Castro, 2006).

No entender de Karina L. P. Mariano (2005) a institucionalização deste tipo de ator, principalmente com respeito ao Poder Legislativo, poderia resultar em uma maior facilidade em obter o aprofundamento do processo de integração, ao diminuir a dependência com relação à vontade política governamental e aos interesses imediatos.

As reivindicações desses novos atores governamentais ou não governamentais, que antes não participavam das decisões tomadas, forçam as estruturas criadas pela própria dinâmica da integração, provocando alterações decisórias e pressionando pela criação de canais para encaminhamento dessas demandas. Assim, a questão da inclusão de novos agentes está diretamente relacionada com o problema do *déficit* democrático que esse tipo de fenômeno normalmente apresenta (Kaiser, 1981; Mariano, 2000).

Tendo em vista as características da formação da política externa brasileira, é perceptível a relevância em se atentar às posições governamentais brasileiras, principalmente às posturas e aos discursos dos negociadores envolvidos diretamente no dia a dia do Mercosul.

Uma outra série de variáveis a ser apreendida dos fatos corresponde às novas demandas que o próprio desenvolvimento da integração produz. As assimetrias ou diferenças de competitividade podem ser previstas, no entanto, as novas demandas surgem como resultado da interação entre os diversos agentes e dos interesses presentes nas sociedades participantes.

Mais uma vez o foco será na forma como essas demandas são recebidas pelo governo brasileiro e qual a sua capacidade institucional em

processá-las. Muitas dessas demandas podem ter origem no próprio funcionamento interburocrático mais ligado à gestão do processo. Entretanto, é possível perceber que uma outra fonte importante de novas demandas resulta das alterações nas conjunturas políticas ou econômicas nacionais. No caso particular do Mercosul, é visível o poder de influência das crises políticas e/ou econômicas nos destinos do processo. Esses momentos são reveladores das intenções dos governos envolvidos e, particularmente, das posições brasileiras diante das dificuldades reais do bloco.

Além das variáveis já citadas que, de forma geral, estão relacionadas entre si porque são resultantes da maior complexidade do sistema de integração, é importante avaliar as intenções e posições dos governos com relação à expectativa de que o bloco se constitua numa alternativa viável para os objetivos de política externa de cada um.

Assim, focalizaremos as características que dizem respeito à visão governamental brasileira de integração, ou seja, nos referimos à existência de um modelo de Mercosul que é defendido pelos negociadores brasileiros. É possível afirmar que cada agente com capacidade de influência no bloco possui um determinado modelo de integração que orienta suas ações.

O governo brasileiro é um ator de suma importância no desenvolvimento do processo negociador. Por essa razão, focalizaremos nossa atenção nas manifestações diplomáticas dos atores governamentais para, ao final desta pesquisa, reconstruir o que seria um modelo de integração contido na política externa brasileira, considerando como a liderança do processo é exercida e qual é a sua disposição em aceitar os custos da integração, quais são as cobranças e em que momentos essas aparecem com mais força, além de tentar compreender quais as respostas por parte do governo brasileiro.

A questão da liderança se liga ao que já abordamos sobre a importância de haver um Estado disposto a oferecer maiores benefícios, conforme a noção de "*paymaster*" muito bem demonstrou (Mattli, 1999). Diversos estudos apontam para o fato de que a integração regional precisa de atores capazes de aceitar custos maiores do que os aceitos pelos demais. Essa desproporção é o custo de assumir a

liderança do processo (Schmitter; Malamud, 2005). Nesse sentido, os períodos de crise do Mercosul também são momentos de maior cobrança sobre o Estado líder, o que justifica nossa atenção sobre a forma como as negociações são encaminhadas.

Por fim, relacionando todas essas variáveis com os objetivos da política externa brasileira, analisamos a questão das pressões para o estabelecimento de elementos de supranacionalidade. Entendemos que este recorte permite fazer uma junção entre os pressupostos levantados, as consequências do que entendemos ser mais ou menos geral nos processos de integração e as variáveis selecionadas.

É de amplo conhecimento o fato de que o governo brasileiro é um grande defensor das instituições intergovernamentais no Mercosul, no entanto, entendemos que o estudo empírico da forma como essa defesa tem sido realizada pode revelar em que medida as posições brasileiras influenciam as decisões tomadas em âmbito regional, e qual o papel reservado para o bloco na totalidade de atuação externa brasileira.

Assim, resumindo, os elementos empíricos priorizados no levantamento realizado nas bases de dados previamente selecionadas foram as seguintes variáveis:

- a consolidação da união aduaneira;
- os conflitos e divergências diplomáticas;
- as assimetrias regionais e setoriais;
- o financiamento da integração;
- a inclusão de novos atores;
- o surgimento de novas demandas;
- a viabilidade do bloco para os objetivos da política externa dos Estados participantes;
- o exercício da liderança;
- as pressões por elementos de supranacionalidade e sobre a autonomia nacional.

É importante ressaltar que essas variáveis ajudam a refletir a respeito do que aponta a bibliografia especializada sobre política externa

brasileira, na qual a singularidade da atuação externa do Brasil permite manter uma situação de razoável previsibilidade.

Percebemos que esse conjunto de elementos pesquisados a respeito do Mercosul e das posições brasileiras, em princípio, não apresenta incongruências com o tradicional objetivo de busca por melhores condições para o desenvolvimento. Entretanto, notamos que a maioria dessas questões desafia a manutenção da autonomia e a busca por maior margem de manobra no sistema internacional.

Assim, buscamos compreender como é possível, ou não, compatibilizar a integração regional com as tradições da política externa brasileira consideradas como condicionantes da continuidade nas linhas de atuação adotadas, e com relação à relativa autonomia do corpo diplomático brasileiro. Essa análise leva em consideração a possibilidade de o resultado das negociações no Mercosul influenciar o aumento das tensões sobre as bases que sustentam a continuidade dessa política externa.

5
As posições brasileiras no Mercosul: período de transição

O contexto político e econômico do Brasil e da América Latina nos anos 1980 foi marcado pela crise do modelo de desenvolvimento aplicado na região, baseado na existência de um Estado forte com grande capacidade de intervenção na economia, e numa política de substituição de importações.

Este contexto de instabilidade econômica e política aumentou enormemente as pressões sobre os governos por reformas que, em pouco tempo, juntamente com outras razões, desestabilizaram os governos militares e resultaram na redemocratização dos países da América Latina. A situação doméstica brasileira seguiu esse padrão regional, fazendo com que esse tema ocupasse intensamente as discussões políticas e acadêmicas na década de 1980.

Além da crise interna, o novo contexto internacional marcado pela intensificação das relações financeiras, produtivas e comerciais – que mais tarde foi chamado de globalização – forçou os países a reformularem suas políticas externas, especialmente no que se refere à forma como deveriam realizar sua inserção internacional. Um dos efeitos mais evidentes desta reformulação foi o fortalecimento de uma nova onda de regionalização – iniciada em meados da década de 1980 (Hurrell, 1995) – e um movimento de adesão diferenciada a inúmeros regimes internacionais.

Frente a este contexto, consolida-se na América Latina um clima de abertura política e de crise econômica, no qual a aproximação entre Brasil e Argentina ganhou força, sendo o antecedente direto do processo de integração que nos anos 1990 será conhecido como o Mercosul. É importante ressaltar que os esforços de aproximação entre os dois países já aconteciam no período final do regime militar brasileiro, pois no final dos anos em 1970 foi assinado o acordo Itaipu-Corpus entre Argentina, Brasil e Paraguai visando o aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata. Mas será com a volta da democracia que a integração regional se viabilizou (Hirst, 1988; Moura, 1988).

A assinatura da Declaração de Iguaçu em 1985, pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, foi o marco inicial desse processo de integração sub-regional e definiu os objetivos principais de todo o processo, pois pretendia ir além do simples aumento dos fluxos comerciais. Era uma tentativa de criar mecanismos capazes de diminuir as probabilidades de um retrocesso autoritário, fortalecendo a redemocratização desses dois países e da região, sem falar na urgência em buscar formas de reativação das economias diante das dificuldades internacionais (Hirst, 1988).

Este primeiro passo foi fundamental para o desenvolvimento posterior da integração, pois além de contribuir aos avanços paralelos que foram muito significativos para o estabelecimento da confiança bilateral, permitiu um acúmulo de conhecimento e de gerenciamento conjunto como no caso dos programas nacionais de desenvolvimento e de utilização da energia nuclear.

Um fato fundamental a ser destacado nesta iniciativa é ela ter sido impulsionada pela vontade presidencial, o que não pode ser considerado como um simples detalhe, pois ao longo de todo o processo essa característica foi importante no avanço ou no retrocesso das negociações.

A partir desta primeira experiência de cooperação, iniciou-se no ano seguinte (em 1986) o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) entre Argentina e Brasil que teve forte importância para todo o processo, já que em curto espaço de tempo demonstrou o potencial integrativo existente e a possibilidade da sua efetiva

implementação. O formato institucional utilizado baseou-se na criação e execução de diversos protocolos setoriais com o objetivo de desenvolver laços de interdependência entre as duas economias, entendido como a forma mais eficiente de diminuir as desconfianças historicamente construídas entre os dois países, além de servir de âncora para a redemocratização.

Os protocolos foram formulados seguindo três princípios fundamentais: o gradualismo, a flexibilidade e o equilíbrio. Estes princípios foram válidos por um curtíssimo espaço de tempo, pois no médio ou longo prazo verifica-se que somente a flexibilidade se manteve, ou seja, o que permaneceu foi a possibilidade de revisão das decisões tomadas. Tanto o gradualismo, que significava a possibilidade de garantir tempo para a adaptação dos agentes econômicos, quanto o equilíbrio, que representava diminuir as possibilidades de especialização produtiva e comercial entre os países como forma de manter benefícios mútuos, perderam gradativamente sua importância.

A implementação dos protocolos resultou rapidamente no aumento do comércio entre os dois países, e estava a cargo dos ministérios de relações exteriores e dos setores governamentais ligados ao tratamento do comércio exterior (Hirst; Lima, 1990). Embora o processo estivesse estruturado em torno dos atores governamentais, permitiu-se que alguns setores econômicos privados ganhassem alguma capacidade de intervenção nas negociações (Hirst, 1991). Assim, desde o início é possível verificar a participação de atores não governamentais, apesar de restrita, e a emergência de expectativas nos atores domésticos voltadas para uma maior integração, porque essa representava uma estratégia de manutenção da sua situação ou de ampliação dos benefícios resultantes de uma maior interdependência.

Podemos dizer que durante a implementação dos protocolos havia a percepção de que a articulação entre os dois países promoveria não somente melhores condições de inserção na economia internacional, mas também contribuiria para melhorar a situação da América Latina no mundo. Neste momento já ficava claro que pelo menos dois desafios econômicos deveriam ser enfrentados: as diferenças nos níveis

de produtividade das estruturas produtivas e a harmonização das políticas econômicas. (Araujo Jr., 1988).

A ideia era garantir um aproveitamento das vantagens comparativas entre os setores produtivos sem permitir que houvesse uma especialização nas trocas, de forma que um forneceria apenas produtos agrícolas e o outro industrializados. Nesse momento, ainda era possível verificar alguma discussão em torno da criação de empresas binacionais ou de uma articulação dinâmica entre setores produtivos dos dois países.

De maneira geral, o Pice buscava dar continuidade ao modelo de industrialização baseado na substituição de importações herdado do período militar e, diante das circunstâncias, esperava-se que isso ocorresse em bases regionais por meio de medidas voltadas para a criação de uma complementação industrial e de empresas binacionais (Hirst, 1988). Do lado argentino é possível perceber a tentativa de reverter os efeitos da abertura comercial iniciada nos anos 1970 e que resultou na desindustrialização do país.

Assim, as preocupações com o sucesso da integração concentravam-se na capacidade dos países em superar suas dificuldades econômicas (Araujo Jr., 1988; Hirst, 1988) e no aumento das articulações burocráticas intergovernamentais em torno de um projeto de desenvolvimento compartilhado, no qual as políticas externas de cada um ganhavam maior capacidade de articulação com relação às políticas econômicas a serem implementadas.

A eficiência dos protocolos, principalmente do ponto de vista da rapidez para a criação de fluxos comerciais, estava presente não só no discurso presidencial, mas também nas manifestações diplomáticas brasileiras e em estudos acadêmicos realizados (Baptista, 1991). Em diversas ocasiões era um dos argumentos principais para a justificativa da formação do Mercosul, no início dos anos 1990.

Por outro lado, esses protocolos não previam medidas para a harmonização de políticas macroeconômicas, o que somente seria feito no acordo de integração do final de 1988 (Araujo Jr., 1991). Vale lembrar que neste acordo as condições domésticas para sua implementação eram mais desfavoráveis devido à aceleração da crise econômica

e social. Assim, a eficiência dos protocolos serviu como modelo ou indicador da viabilidade da integração no Cone Sul no que se refere ao aspecto comercial, e não à capacidade da própria integração em construir mecanismos de diminuição e gerenciamento dos impactos advindos do aumento da interdependência econômica.

5.1 Tratado de Integração e Cooperação de 1988

O Tratado de Integração e Cooperação entre Argentina e Brasil foi negociado num momento muito complicado, quando os governos voltaram-se mais para as questões domésticas, caracterizadas por forte crise econômica. A ideia era dar continuidade à integração iniciada, evitando o seu desmantelamento.

Uma de suas características era traçar objetivos gerais a serem implementados principalmente através de mecanismos já estabelecidos, como os protocolos de 1986 e os acordos negociados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

Parte do apoio recebido para esse acordo veio de pressões empresariais. Este setor preocupava-se em manter os vínculos comerciais estabelecidos (Araujo Jr., 1991) porque neste momento era clara a desarticulação das forças de sustentação decisória presentes à época do Pice. A perda de dinamismo na tomada de decisões tinha origem principalmente na crise macroeconômica e na política vivida pelos dois países.

Um dos resultados imediatos desta situação conjuntural foi uma maior restrição no número de atores participantes e a concentração decisória em torno dos ministérios de relações exteriores (Hirst; Lima, 1990). Este fato reflete-se nos canais estabelecidos para a participação da sociedade no processo, como no caso da criação da Comissão Parlamentar Conjunta de Integração que concentrou suas funções no objetivo de facilitar a aprovação das medidas aprovadas no âmbito regional nas respectivas Casas Legislativas. Desde o início, a Comissão Parlamentar apresentou capacidade decisória limitada, não somente pelo fato de não ser eleita com essa finalidade ou pelo

desinteresse manifestado pelos parlamentares, mas principalmente por ter uma atribuição apenas consultiva.

A centralização decisória em torno dos negociadores governamentais – e no caso específico do Brasil em torno do Itamaraty – e o próprio desenvolvimento dessa experiência de integração estimularam a criação de mecanismos mínimos para garantir a viabilidade da implementação das decisões geradas. Neste caso, o caráter intergovernamental exige o estabelecimento de mecanismos para a internalização das decisões tomadas nos sistemas jurídicos nacionais e, desta forma, o próprio funcionamento da integração resulta no aumento da probabilidade de atração de novos atores domésticos, o que em geral altera a forma como as decisões são tomadas e a capacidade de controle dos formuladores iniciais sobre o processo (Mariano, 2000).

É possível afirmar que até o final dos anos 1980 a integração do Cone Sul apresentava um caráter mais voltado aos objetivos de desenvolvimento econômico e social (Moura, 1988). A inserção comercial destes países era um tema prioritário, mas isso ainda não significava a aceitação de que a abertura do mercado regional aos fluxos de comércio mundial seria um objetivo em si ou que seria o meio principal de interação entre os agentes sociais e, portanto, as assimetrias existentes poderiam ser resolvidas com a participação reduzida de instituições comunitárias.

A assinatura da Ata de Buenos Aires pelo presidente brasileiro Collor de Mello e pelo argentino Carlos Menem, em meados de 1990, deixa clara a mudança no perfil da integração que assume, nesse momento, objetivos ambiciosos, prazos irreais e volta-se primordialmente para a abertura dos mercados nacionais. Os princípios de gradualismo e equilíbrio presente nos protocolos de 1986 são deixados de lado, enquanto a flexibilidade, que se refere à capacidade institucional de se ajustar às circunstâncias, consolida-se gradativamente como uma das características mais importantes desse processo.

Embora não seja fácil determinar com exatidão o papel que a integração teve nos processos de abertura comercial destes países, é possível afirmar que ela repercutiu sobre o desenvolvimento da integração econômica (Kume; Piani, 2005). Verifica-se que, a partir

da Ata de Buenos Aires, inicia-se a fase da integração sub-regional conectada à estratégia de abertura econômica dos países da região, encerrando o período que podemos chamar de desenvolvimentista iniciado em 1985.

5.2 A política externa brasileira e o novo contexto

A relativa autonomia do Itamaraty na formulação da política externa brasileira começa a mudar na medida em que as alterações dos cenários nacional, regional e internacional se consolidam. O processo de redemocratização lançou novas perspectivas à diplomacia brasileira, enquanto o fim da Guerra Fria estabeleceu o desafio de criar condições de influência frente às incertezas de um sistema internacional em processo de reordenamento.

A redemocratização criou certo consenso em torno dos principais desafios do Brasil. No plano da política doméstica, o país deveria reconstruir e consolidar suas instituições democráticas como forma de garantir a estabilidade do sistema político. Ao mesmo tempo, deveria ser capaz de impulsionar uma nova fase de desenvolvimento como forma de recuperar a estabilidade econômica e estimular o crescimento, mas principalmente superar os problemas estruturais, especialmente na área social, que não foram devidamente enfrentados durante o período de forte crescimento industrial promovido durante o regime militar e que se agravaram na chamada "década perdida".

Para a diplomacia brasileira, essas questões eram importantes e estavam intimamente relacionadas com o problema da perda de participação do Brasil no total do comércio mundial e no distanciamento da economia brasileira com relação à reestruturação produtiva processada em nível global. É neste contexto que se inicia a construção de uma nova estratégia de inserção internacional que se prolonga até os dias atuais.

Além dos condicionantes domésticos e regionais apontados, o fim da Guerra-Fria em 1989 transformou não somente a ordem internacional prevalecente durante o período posterior à Segunda Guerra

Mundial, passando de uma lógica bipolar para um ordenamento multipolar, mas também as estratégias dos países que rapidamente se encontraram num contexto em que as regras até então vigentes no sistema internacional foram reformuladas.

É preciso lembrar que neste mesmo período o fenômeno da globalização econômica e financeira ganhou relevância, com os aspectos econômico-comerciais predominando sobre as questões militares na agenda internacional. Situação essa que foi relativamente alterada pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

O início deste período desafiou os principais formuladores da política externa brasileira a identificar quais seriam as opções de inserção para o Brasil nesta nova realidade, especialmente porque havia uma percepção de que ocorreria um agravamento na tendência de marginalização sofrida pelos países latino-americanos. Ao mesmo tempo, as dúvidas sobre qual seria o papel desempenhado pela Europa e pelos Estados Unidos neste novo ordenamento mundial representavam maior dificuldade para conjugar as necessidades de desenvolvimento com as perspectivas de inserção que o cenário internacional sugeria.

O regionalismo surge como reação à situação de expansão dos movimentos globais, enquanto instrumento para aumentar os benefícios provenientes da globalização, e diminuir os seus impactos negativos na vida doméstica. Ao mesmo tempo em que é reativo às mudanças no ambiente internacional, o regionalismo aumenta a intensidade desses processos ao criar redes de cooperação e de interdependência (Amaral Jr., 2003). É um fenômeno impulsionado pelos Estados nacionais, mas que apresenta uma relevância maior dos atores privados enquanto executores deste processo.

Diante dessas mudanças, as opções brasileiras se reduzem, reforçando a perspectiva da diversificação das relações externas e de uma maior participação nos foros, organizações e regimes internacionais. É neste ambiente que a integração na América do Sul ganha relevância.

Um dos fatores de forte pressão neste sentido foi a Iniciativa para as Américas formulada pelos EUA em 1990, colocando para Brasil e Argentina o desafio de adaptar seus objetivos domésticos e externos

a essa nova realidade. Do ponto de vista argentino, essa iniciativa tinha o apoio de importantes setores da sociedade, principalmente por reforçar a política econômica neoliberal que estava sendo implementada e a ligação econômica com os Estados Unidos tinha forte repercussão doméstica (Vaz, 2002). No caso brasileiro, a situação era mais complicada em virtude da maior diversidade e complexidade da economia brasileira; isso gerou resistências a essa proposta, mesmo havendo apoio de setores governamentais e não governamentais sobre a possibilidade de aumentar a interdependência econômica com os EUA.

5.2.1 O período Collor

O modelo de regionalismo aberto adotado a partir de 1990 abandona a ideia de desenvolvimento presente entre os anos 1985 e 1989, buscando o aumento das relações de interdependência dentro do bloco na mesma medida em que essas se articulavam com os centros econômicos mundiais. O surgimento do Mercosul, como um fenômeno caracterizado pelo "regionalismo aberto", assume grande prioridade na agenda internacional brasileira (Vigevani; Oliveira, 2004).

No entanto, ao longo do processo este caráter fundamentado nos aspectos econômicos e comerciais dificultou a discussão voltada para a construção de um projeto comum capaz de harmonizar e coordenar políticas econômicas e sociais (Mariano, 2005). Sendo assim, é válida a percepção de que desde o seu início, o Mercosul idealizado pelo governo brasileiro seria diferente da concepção argentina e dos outros países membros, assim como é possível afirmar que há uma concepção de Mercosul própria da diplomacia brasileira.

O Mercosul resultou da assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, englobando além do Brasil e a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Sua criação e implementação coincidiram com o período muito peculiar da política externa brasileira, quando a figura presidencial ganhou uma capacidade momentânea de grande intervenção em seu processo decisório.

Embora o governo Collor de Mello corresponda a um período curto de tempo na história política brasileira, o mesmo não pode ser dito com relação às consequências das escolhas governamentais realizadas, especialmente no plano regional. No caso do Mercosul, é possível verificar a perpetuação de várias características deste período, sendo importante entender um pouco melhor como a política externa daquela época foi influenciada.

O conceito de novas democracias desenvolvido por Weffort (1992) ajuda na compreensão do caso brasileiro porque se aplica a países que passaram por uma transição democrática, após um período autoritário, mas que não conseguiram erradicar totalmente algumas características deste passado, apesar da instauração da democracia. Estas características podem ser desde formas de organização institucional até atitudes advindas de uma cultura política autoritária.

Weffort ressalta o papel das lideranças políticas nestas novas democracias que, para se manterem, necessitam de lideranças relevantes no cenário político que não sejam essencialmente antidemocráticas. Do mesmo modo, para que essa democracia possa se consolidar é preciso que essas lideranças importantes atuem tendo em vista o aperfeiçoamento do processo democrático.

No que se refere aos líderes das novas democracias, vemos que Weffort identifica dois tipos: a) aqueles que surgem da oposição democrática, como Alfonsín e Menem na Argentina, ou Ulisses Guimarães, Mário Covas, Leonel Brizola, Fernando Henrique Cardoso e Lula no Brasil; e b) aqueles que foram "convertidos" durante a transição, ou seja, eram integrados ao sistema autoritário e adquiriram nova identidade política, como Sarney e Collor. É importante acentuar que este segundo tipo de liderança, ao menos no caso brasileiro, teve um forte peso durante a formulação das políticas de integração no Cone Sul.

Essas novas democracias são fundamentalmente regimes mistos, na medida em que se caracterizam pela presença de instituições democráticas – semelhantes às da democracia representativa –, e ao mesmo tempo possuem elementos típicos do passado autoritário pelo qual passaram. Essa mistura pode ser observada pela permanência de

setores da estrutura burocrática criados no período autoritário, pela preeminência do Executivo sobre o Parlamento, pela cultura política que em determinados aspectos ainda se remete a práticas autoritárias, pelas ligações institucionais que em alguns níveis ainda limitam a autonomia da sociedade civil, pela prática do governo na utilização de decretos, entre outras características.

A noção de novas democracias para Weffort diferencia estes regimes democráticos das chamadas "velhas democracias", às quais o autor se refere como sendo democracias estáveis. Estas últimas são as democracias ocidentais do tipo representativa que têm como característica uma maior estabilidade institucional e uma acomodação do entusiasmo democrático das lideranças, o que justamente é substituído, em maior ou menor grau, pelas formas desenvolvidas de ação política, regras processuais e cultura política mais adaptadas à continuidade democrática. Isso não quer dizer que as lideranças democráticas nas velhas democracias percam sua importância, mas seguramente não carregam uma responsabilidade tão acentuada para a consolidação democrática quanto aquelas vivenciadas nas novas democracias.

O governo Collor conciliou essa transição democrática[1] – o que representava mudanças no cenário interno – com importantes alterações na política externa e, consequentemente, com o início da formação do Mercosul.

Outro fator importante que define essa ideia é a convivência da democracia com uma crise socioeconômica aguda, que tanto desenvolve um processo de desigualdade como o acentua. Isso tudo resulta numa organização institucional mais delegativa do que representativa ou participativa.

---

1 Como o próprio nome expressa, essa situação não constitui uma ruptura absoluta do período autoritário para a democracia. É natural que exista uma "mescla" de características que "ligam" um período a outro, principalmente devido ao fato de algumas destas democracias terem passado por uma fase de "descompressão" e "abertura". O grau de rompimento com o passado autoritário varia de país para país.

Essa noção de democracia delegativa foi desenvolvida por Guillermo O'Donnell (1991) e tem como premissa básica o fato do presidente ser eleito para governar como achar conveniente, tendo como limite as relações de poder estabelecidas. Sendo ele a encarnação da nação, deve identificar o interesse nacional apresentando-se acima dos partidos e dos interesses organizados. Após a eleição, os eleitores voltam a ser espectadores passivos e aguardam do presidente as medidas "necessárias" a serem tomadas. Estas podem ser extremamente duras para a nação, pois ela delegou ao presidente o direito de aplicá-las. São essas características que explicam os frequentes pacotes econômicos de eficácia duvidosa, diferentemente do que ocorre nas democracias representativas nas quais a tomada de decisões é lenta e incremental, segundo O'Donnell, tendo mais chance de ser implementada e apresentar responsabilidade compartilhada.

Com base neste forte componente delegativo identificado por esse autor nas democracias latino-americanas, Weffort (1992) define a democracia delegativa, como sendo

> uma espécie particular de democracia representativa, na qual há uma preponderância de comportamentos e relações delegativas no interior de um padrão institucional definido pelo sistema representativo. Evidencia uma preeminência geral, por exemplo, lideranças personalistas, eleições plebiscitárias, voto clientelístico etc. sobre relações parlamentares, partidárias etc. A despeito do fato de as instituições definirem-se de acordo com um padrão representativo, o comportamento tanto da população como da liderança é predominantemente delegativo.

Tendo definido o caráter delegativo destas democracias, este autor também delimita um outro fator muito importante para nossa análise, que diz respeito às lideranças nas novas democracias que

> ajustam-se ao padrão de um aglomerado disperso e instável, debilmente unificado por uma competição democrática e por uma atmosfera de sentimentos democráticos predominantemente na opinião

> pública. De qualquer modo, não é um padrão no qual os líderes sejam conscientes de seu papel como grupo (estrato, classe ou elite) na consolidação da democracia. (ibid.)

Esses líderes não estão ligados diretamente a determinados setores sociais, antes disso, são "artificialmente" forjados por um amontoado de fatores dados numa situação específica, na qual o papel da formação da opinião pública em torno de expectativas momentâneas pesam muito. A relação entre o líder e a sociedade é construída com base nas demandas sociais, advindas de um estado de crise social e econômica, aliada à imagem de solução rápida dos problemas demandados. Portanto, as expectativas se formam tendo como pano de fundo este cenário, e não através da articulação de interesses comuns que buscam na participação e na representação uma forma de agir.

Tanto o Brasil quanto a Argentina passavam por uma conjuntura similar à exposta acima e, sendo os principais países na integração do Mercosul, podemos dizer que parte desta realidade se transfere e consolida nos mecanismos institucionais e no próprio caráter que a integração assume a partir da assinatura do Tratado de Assunção.

A experiência europeia de integração que serviu de modelo para diversas teorias sobre esse tipo de experiência, não apresentava condicionantes sociais e econômicos que fortalecessem a situação de desigualdade, apesar de no pós-guerra passarem por uma fase de reconstrução. Ao mesmo tempo, sua organização política identificava-se com a democracia representativa e, de maneira geral, não partilhava dos componentes característicos da democracia delegativa. Os grupos de interesse, assim como outros atores políticos relevantes, se articulavam no âmbito de regras e procedimentos construídos a partir das concepções participativas e representativas. Os Parlamentos nacionais davam, em certo sentido, a legitimidade necessária ao processo, sem falar na constituição do Parlamento Europeu, apesar deste não ter atribuições legislativas no sentido estrito. De qualquer forma, é possível afirmar que a formulação das decisões políticas estava mais apta à inclusão de novos atores, permitindo uma interação em torno de interesses partilhados.

Já no caso das novas democracias, o forte componente delegativo altera parcialmente a maneira como a articulação de interesses, tão importante para o aprofundamento do processo, se manifesta. Deste modo, a análise da importância deste período para o início do processo de integração no Mercosul deve ser feita levando em consideração: a) um maior peso das atitudes políticas que se originam a partir de expectativas orientadas pelo componente delegativo, tanto por parte da sociedade como dos atores governamentais; b) a atuação do líder que se baseia numa relação mais autônoma, acima dos demais atores participantes do processo; e c) os "resquícios" autoritários que podem permanecer nas instituições e na tomada de decisões.

A atuação do Presidente Collor durante a determinação de sua política externa exemplifica a amplitude de ação que um líder nas novas democracias poderia alcançar na formulação das decisões, abalando momentaneamente o elemento de continuidade da ação externa brasileira, conforme já exposto no início deste texto.

O governo Collor pautou sua política externa pelo reexame das bases que sustentaram até então o desenvolvimento brasileiro. O objetivo era inserir, competitivamente, o país na economia mundial, e para isso era necessário "enterrar" de vez a política de industrialização substitutiva de importações. Essa forte relação entre a situação econômica interna e a necessidade de inserção competitiva se apresentava claramente neste período que inicia a abertura comercial, eliminando os obstáculos não tarifários e reduzindo rapidamente as barreiras tarifárias. Simultaneamente, o país passava por um período recessivo aprofundado pelas medidas econômicas tomadas que, aliado à abertura, fazia com que se agravasse a situação econômico-social.

Além dessa orientação econômica, o fascínio que Collor e alguns setores que o apoiavam apresentavam pelos EUA influenciou diretamente no diagnóstico feito no período pós-Guerra Fria. Acreditava-se numa nova ordem internacional com orientação multipolar, na qual os Estados Unidos seriam a única potência mundial e assumiriam um papel cada vez mais determinante nas relações internacionais, já que não haveria outros atores internacionais com os requisitos de potência dominante.

Confundindo força militar com força econômica, o governo Collor não ponderou o fato dos EUA viverem uma situação interna complicada no que se refere aos problemas econômicos e sociais, e assim, não enxergou que as questões domésticas americanas estavam, cada vez mais, sendo predominantes no seu posicionamento externo. Também não levou em devida consideração a emergência de novos polos de poder econômico e tecnológico, principalmente com as formas de organização produtiva e de mercado que se desenvolviam na Europa Ocidental e no Leste Asiático, e que necessitavam progressivamente do Estado na regulação da atividade econômica.

Collor tentou limitar sua política externa às relações com os EUA. Nas palavras do embaixador Paulo Nogueira Batista (1993):

> Collor não soube entender aquilo que se pode dizer estava escrito no muro em letras garrafais, a saber, que os Estados Unidos, embora hajam saído da Guerra Fria como a única superpotência militar, já não são mais a única superpotência econômica; não se acham, por conseguinte, em condições de impor e garantir, sozinhos, uma "nova ordem mundial". Além disso, não soube o ex-presidente compreender que os Estados Unidos já não podem mais se permitir a generosidade com que exerceram sua hegemonia no mundo ocidental, na política americana, além das prioridades de recuperação da sua própria economia, têm de enfrentar agora forte concorrência internacional no plano econômico e no tecnológico; e que têm, nessa nova fase, de jogar duro, através sobretudo de ações governamentais – medidas *antidumping*, taxas compensatórias, quotas – com ou sem apoio nas regras do Gatt, na defesa do seu mercado e das vantagens comparativas de que ainda dispõem, principalmente nas áreas da ciência e tecnologia.

Vale ressaltar que essa visão estratégica não era defendida só pelo governo Collor, mas também por outros líderes latino-americanos, principalmente Carlos Menem, da Argentina.

Esses países decidiram levar adiante o projeto de integração mantendo suas políticas de liberalização, o que por si só não garantia o

seu aprofundamento. Desse modo, desconsideraram as necessidades de ajustes em determinados setores econômicos e o impacto que o processo teria nas novas condições de competitividade, pois nessa concepção a competição no mercado ampliado acabaria por resolver os possíveis problemas.

Podemos dizer que o papel do Itamaraty na formulação da política externa do governo Collor foi alterado, não participando ativamente de sua formulação. Sua atitude fundamentalmente "compensatória" limitou-se a minimizar os efeitos que a postura presidencial provocava.

> O Ministério das Relações Exteriores não participou ativamente da formulação da política externa de Collor nem foi tampouco o seu principal executor. Naquilo que lhe coube executar, teve, porém, graças ao profissionalismo de seus quadros, atuação minimizadora do custo de algumas posturas presidenciais. (Batista, 1993, p.122)[2]

No entanto, no caso do Mercosul, essa afirmação deve ser relativizada, pois a análise dos fatos revela que o quadro profissional do Itamaraty deu continuidade às negociações mais específicas do processo de integração mantendo sua essência mesmo depois da queda de Collor e durante todo o período de transição do bloco (1991-1994). A atuação do corpo diplomático, decisiva na formulação do acordo 4 + 1 entre o Mercosul e os Estados Unidos, ajudou a manter a continuidade do bloco, mesmo havendo importantes setores presentes, principalmente nos demais países participantes, prontos para ceder à tentação de tratar bilateralmente com os EUA no âmbito da Iniciativa para as Américas. O tipo de atração que os EUA apresentavam para Collor e os setores que o apoiavam foram ponderados pela ação do Itamaraty e pela própria sequência de acontecimentos que culminou com o processo de *impeachment*, o que garantiu melhores condições de continuidade da integração regional no Cone Sul.

---

2 Embaixador Paulo Nogueira Batista.

O Tratado de Assunção foi negociado neste período que correspondeu ao que Amado Cervo chamou de

> Estado normal, invenção latino-americana dos anos 1990, foi assim denominado pelo expoente da comunidade epistêmica argentina, Domingo Cavallo, em 1991, quando era Ministro das Relações Exteriores do governo de Menem. Aspiraram ser normais os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-90 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores. A experiência de mais de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado regressivo, reserva para a nação as funções da infância social. (Cervo, 2002, p.6)

Esse período demonstrou que a influência presidencial teve capacidade de interferência na integração, influenciando decisivamente os rumos tomados pelo processo. No entanto, não é possível afirmar que essa seja a causa do caráter nitidamente comercial ou intergovernamental e pouco institucionalizado do bloco. Certamente a manutenção do princípio de regionalismo aberto como característica importante do Mercosul relaciona-se fortemente com esse caráter neoliberal, entretanto não explica a resistência da diplomacia brasileira no que se refere ao aprofundamento institucional do processo, inclusive porque diversos de seus negociadores diretos tinham concepções divergentes das predominantes nesta época. Na gestão de Celso Lafer são retomados alguns fundamentos globalistas da política externa e busca-se, simultaneamente, a volta do Itamaraty ao núcleo do processo decisório (Pinheiro, 2004).

De qualquer forma, na criação do Mercosul estabeleceu-se que até o final de 1994 deveria estar consolidado o mercado comum. O curtíssimo prazo estabelecido para essa tarefa gerou diversas interpretações. A interpretação dominante assume o fato de que o objetivo manifesto do Tratado de Assunção era a constituição de um mercado

comum em um curtíssimo espaço de tempo e, em geral, a explicação para este prazo nada realista é o próprio clima político que se vivia à época da sua assinatura, em que o objetivo de abertura econômica se sobrepunha às necessidades inerentes à formação de um mercado comum (Vaz, 2002).

No entanto, segundo Felix Peña (2006), há um equívoco quanto ao entendimento do prazo estabelecido e que pode ser explicado devido às diferenças na tradução do texto do Tratado. Segundo este autor, a versão em espanhol apresenta que neste prazo "*deberá estar conformado*" o mercado comum, enquanto na versão da língua portuguesa está escrito que "deverá estar estabelecido". A diferença, portanto, seria que o sentido de "estabelecido" se relaciona a alguma coisa que já foi constituída, que já está pronta, enquanto a ideia implícita na palavra "conformado" é a de dar forma a alguma coisa. Peña conclui que no momento da redação do Tratado de Assunção o sentido correto que os negociadores tinham em mente se relacionava mais com a palavra "conformado" para o período de transição – que se iniciaria logo após a sua assinatura e deveria terminar no final de 1994 –, quando o processo tomaria forma a partir da definição do seu objetivo central e dos compromissos que surgiriam durante o próprio período transitório.

Independente da explicação correta, entendemos que a leitura do Tratado de Assunção indica a presença da possibilidade da constituição de um mercado comum, mesmo que seja enquanto uma manifestação de intenções. No entanto, não estabelece claramente como esse objetivo seria alcançado. Os instrumentos indicados no texto do Tratado informam que ao final do período de transição haveria o início de uma união aduaneira.

O período de transição, assim, era uma primeira etapa correspondente ao estabelecimento de uma área de livre comércio (Mariano, 2000). Portanto, entendemos que a interpretação fornecida por Peña (2006) parece estar mais próxima do sentido que pode ser extraído do texto, no qual o mercado comum seria mais uma manifestação discursiva das intenções dos governos, enquanto uma possibilidade de futuro.

O objetivo de fazer essa breve discussão a respeito dos prazos de objetivos do Tratado de Assunção está no fato de que revela a possibilidade de aprofundamento do processo. Assim, o Mercosul é um processo de integração que não guarda nenhuma restrição, pelo menos em tese, quanto ao seu limite, diferentemente de processos como o Nafta (Área de Livre Comércio da América do Norte) ou da negociação no âmbito da Alca.

O Tratado de Assunção expande para os quatro países participantes o acordo de complementação econômica n.14, negociado entre Brasil e Argentina no âmbito da Aladi, que tratava da operacionalização de um instrumento de desgravação tarifária linear e automático (Vaz, 2002). Era a continuação e a ampliação da decisão tomada entre os dois principais países de criar, em curto espaço de tempo, uma área de livre comércio.

Se na primeira metade dos anos 1990 as negociações intergovernamentais no âmbito do Mercosul consumiam grande parte dos esforços diplomáticos dos países envolvidos (Hirst, 1995), também aumentavam a intensidade das interconexões entre as questões externas e domésticas, chamando a atenção de outros atores internos sobre as consequências ou as possibilidades que se estabeleceriam em torno da integração.

O Tratado de Assunção estabeleceu uma estrutura institucional de caráter intergovernamental, na qual os atores predominantes eram governamentais e a cada Estado participante era reservado o poder de veto às decisões tomadas. A coordenação geral dos trabalhos ficava a cargo dos ministérios de relações exteriores.

No que se refere à participação dos atores não governamentais, é possível afirmar que essa era muito restrita e dependia do impulso inicial dado pelos participantes governamentais. Os atores sociais, como setores empresariais ou sindicais, podiam contar com canais institucionais limitados na tentativa de exercer alguma influência sobre o processo (Mariano, 2000) e sua atuação foi mais reativa às possíveis consequências da integração no início do processo. Tanto os partidos quanto as lideranças políticas não manifestaram interesse significativo a respeito desse fenômeno (Vigevani; Veiga, 1991).

Vale ressaltar que as entidades sindicais, apesar de apresentarem uma preocupação específica quanto às possibilidades de impactos diretos nas relações de trabalho, passavam por uma situação de crise em virtude da situação econômica e das reformas implantadas nesses países (Hirst, 1991). Assim, desde o início do processo houve uma dificuldade geral em construir expectativas comuns a respeito do próprio desenvolvimento da integração. Talvez isso seja consequência do próprio método integrativo adotado que correspondia à ideia de uma flexibilidade institucional para formular e implementar as decisões do bloco e que já estava presente na formulação dos protocolos de 1986, assinados entre os governos do Brasil e da Argentina.

A atuação dos negociadores do governo brasileiro durante o primeiro ano de Mercosul tinha como preocupação básica viabilizar a área de livre comércio entre o bloco, tendo como prioridade a manutenção do ritmo acelerado da integração comercial. Esta afirmação é verificada a partir da análise empírica dos acontecimentos, e foi manifestada em diversas ocasiões e por diferentes autoridades diretamente ligadas às negociações. Ao mesmo tempo, não houve referências importantes com relação às questões substanciais para o aprofundamento da integração.

É relevante notar que já no início da formação do bloco, o principal negociador brasileiro desta época, o embaixador Rubens Barbosa, manifestava[3] a intenção da diplomacia em se aproximar com os países do Pacto Andino (Colômbia, Peru, Equador e Bolívia). Isto indica uma tendência do corpo diplomático em defender a expansão do bloco.

Assim sendo, o modelo de integração regional adotado no Mercosul resultou do processo de negociação intergovernamental que se desenvolveu ao longo dos anos. Porém, o Tratado de Assunção já apresentava fortes indícios das características fundamentais deste processo e as negociações durante o chamado "período de transição" confirmam em grande parte o que já havia sido definido, como também consolidam práticas e expectativas advindas da interação entre

3 "Novas Regras para o Mercosul", *Gazeta Mercantil*, 17/12/1991.

os atores participantes respondendo, de alguma forma, ao jogo de interesses existentes e às diferenças nas capacidades de influenciar a tomada de decisões.

Qualquer processo de integração regional, de maneira geral, trata de assuntos os mais variados possíveis e, portanto, aborda temas não exclusivos às preocupações determinantes das políticas externas de cada país envolvido. Entretanto, no caso específico do Mercosul, foi determinante a importância das diretrizes e dos objetivos presentes nas políticas externas dos Estados participantes, principalmente com relação aos dois principais membros.

O esforço de compreensão aqui empreendido centra-se exclusivamente na perspectiva brasileira, já que entendemos, conforme o exposto anteriormente, que o modelo de integração predominante no Mercosul tem estreita relação com as posições deste país e, portanto, nossa busca se direciona no sentido de verificar se este modelo brasileiro de alguma forma se diferencia do discurso diplomático.

Durante o período de transição, a posição brasileira buscava garantir a consolidação do processo de abertura da economia e, simultaneamente, consolidar o bloco como base da sua inserção internacional, principalmente através da construção da união aduaneira (Vaz, 2002). Para tal, os representantes brasileiros, liderados pelo embaixador Rubens Barbosa, negociaram no ano de 1992 o que veio a ser chamado de Cronograma de Las Leñas. Este programa de trabalho estabelecia detalhadamente as várias medidas necessárias para viabilizar o funcionamento da união aduaneira a partir do início de 1995.

Consideramos que, a partir deste momento, o formato de Mercosul começa a ser definido nos moldes do que foi levantado por Félix Peña (2006), ou seja, o próprio andamento das negociações produziria decisões e essas seriam implementadas gradualmente, o que formataria o objetivo central do processo que era chegar a uma união aduaneira. O gerenciamento disto foi feito com o estabelecimento de instituições mínimas e de caráter exclusivamente intergovernamental.

O cronograma centrava-se na administração de uma integração essencialmente comercial e diminuía a importância dada às demais áreas da política econômica. O argumento utilizado pelos

negociadores era que uma união aduaneira não necessitaria de instituições mais complexas, nem de esforços significativos para a coordenação das políticas macroeconômicas entre os países membros. De maneira geral, essa aceleração em direção à conclusão da área de livre comércio e o estabelecimento dos meios para a formação de uma união aduaneira expressava os interesses brasileiros (Vaz, 2002).

É interessante notar que o resultado da Cúpula de Las Leñas, além do próprio cronograma de iniciativa brasileira, também reconheceu que seria muito improvável o pleno funcionamento de um mercado comum no período que havia sido estabelecido. Houve, portanto, o reconhecimento entre todas as delegações governamentais de que os prazos eram irreais.

Os representantes solicitaram ao Grupo Mercado Comum (GMC) – o órgão executivo do bloco – que fosse apresentado na primeira metade de 1994 ao Conselho do Mercado Comum (CMC) outro cronograma com as indicações do que seria necessário fazer para que houvesse o estabelecimento do mercado comum. Este cronograma nunca foi apresentado (Peña, 2006).

Em 1992, como resultado da aceleração do processo de integração e da implementação das medidas previstas pelo cronograma de Las Leñas que aprofundavam a abertura comercial entre os países, era possível verificar a tendência de especialização comercial e produtiva entre as economias brasileira e argentina, assim como a expectativa de conflitos comerciais nos setores com grande diferencial de competitividade.

Em texto publicado na imprensa brasileira, o embaixador Rubens Barbosa reconhecia os efeitos da abertura econômica intra e também extrabloco, aceitando o fato de que alguns setores começariam a sentir os impactos dessa abertura, mas entendia que isso era um processo natural para modernizar a economia brasileira e também aumentar a competitividade.

O texto deixa claro que da parte dos negociadores brasileiros não havia intenção de aprimorar instrumentos comuns para a solução de conflitos comerciais e a diminuição das assimetrias econômicas entre os países. A ideia era que a própria dinâmica do mercado poderia

dar conta desse tipo de problema e, simultaneamente, ainda manter expectativas favoráveis em direção à manutenção da integração.

O embaixador Rubens Barbosa era o principal responsável pela negociação do cronograma de Las Leñas. A análise de sua atuação frente às questões de integração no Cone Sul demonstrou que ele se empenhou em destravar os empecilhos existentes ao comércio no bloco, reforçando a necessidade de acelerar o processo. Quase a totalidade de seu trabalho esteve focado neste sentido.

Entre os negociadores brasileiros a única voz que se apresentou dissonante nesta estratégia de integração comercial acelerada foi a do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães,[4] que considerava como prejudicial a redução tarifária automática. Vale lembrar que o diplomata foi um importante formulador do tratado bilateral entre Argentina e Brasil de 1988, que apresentava um caráter muito diferente ao do Tratado de Assunção que absorveu em seus mecanismos o clima do momento baseado nas tendências liberalizantes. Portanto, a parte do corpo diplomático que estava negociando as questões comerciais do Mercosul não compartilhava de sua visão e não fez nenhuma menção importante sobre as questões fundamentais para o aprofundamento da integração.

5.2.2 O governo Itamar

O ano de 1993 é particularmente importante do ponto de vista das manifestações diplomáticas brasileiras sobre as intenções a respeito dos desequilíbrios do processo, do papel atribuído às instituições do bloco e da grande prioridade dada ao aumento do comércio intrabloco. Renato Marques, que na época era secretário de Comércio Exterior, mas que no governo Collor ocupara o cargo de diretor do Departamento de Integração Latino-Americana do Ministério das Relações Exteriores, apresenta preocupação em avançar no

4 "Mecanismos automáticos de redução tarifária prejudicam a integração", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12/11/1992.

intercâmbio comercial com o qual o Brasil poderia obter ganhos. Esse diplomata propõe modificações jurídicas para garantir esses ganhos, apresentando uma visão limitada de integração na qual o importante é a regulação dos fluxos comerciais para produtos sensíveis. Sua posição fundamentava-se na ideia de que a concorrência com regulamentação mínima governamental garantiria a diminuição dos custos para os consumidores, sem a necessidade de se pensar em medidas no nível das instituições do bloco.[5]

Neste mesmo ano, foi publicada na imprensa a manifestação isolada do embaixador Guido Soares (1993), que não desempenhou papel central entre os formuladores brasileiros no processo de tomada de decisões do Mercosul, abordando a questão da soberania, das instituições e da supranacionalidade. O embaixador ressalva em seu artigo que o Estado brasileiro, historicamente, apresenta forte resistência à supranacionalidade, como no caso da aceitação de um tribunal internacional, e que este seria o principal empecilho para o Mercosul. É importante destacar que essa manifestação pública ocorreu em virtude da discussão travada no âmbito da cúpula do Mercosul e no Grupo Ad Hoc sobre Assuntos Institucionais, apesar da pouquíssima cobertura da mídia a seu respeito.

Em meados de 1993, ficou evidente a escalada de conflitos comerciais entre Brasil e Argentina, o que levou o Itamaraty a organizar uma reunião para discutir esses problemas na primeira quinzena de maio.[6] Neste encontro evidencia-se a posição encabeçada pelo embaixador Rubens Barbosa no sentido de aceleração para a criação de uma integração baseada no comércio, que era a estratégia adotada desde 1991. Esse embaixador, que no âmbito da diplomacia teve um importante papel como negociador no período de transição do Mercosul, manifesta uma visão estritamente comercial, aceitando inclusive a especialização produtiva ao ressaltar que o setor de bens de capital já estava bem adaptado e que alguns outros setores necessitavam da

5 "Comércio Exterior propõe grupo de trabalho para regular comércio agrícola", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 17/9/1993.

6 "Itamaraty avalia conflitos no Mercosul". São Paulo, 10/5/1993.

implementação de algum tipo de ajuste, mas em nenhum momento mencionou qualquer tipo de mecanismo da própria integração para realizá-lo, pressupondo que essa tarefa caberia a cada Estado, se assim o desejasse, ou como resultado das próprias ações de mercado. O diplomata declarou também que não via nenhum problema nos conflitos existentes. Em contrapartida, ressaltou o número crescente de *joint-ventures* argentino-brasileiros realizadas após a criação do Mercosul.

Na mesma notícia, o próprio Ministro das Relações Exteriores da época, que não era originário do Itamaraty, Fernando Henrique Cardoso, manifestava a necessidade de discutir a eficiência dos mecanismos de solução de conflitos e a possibilidade da criação de fundos de reconversão produtiva e agrícola. Verifica-se que, em 1993, aparecem publicamente as primeiras manifestações significativas de atores governamentais brasileiros, ligados direta ou indiretamente à tomada de decisões do Mercosul, sobre as questões fundamentais para iniciar um processo de aprofundamento da integração regional, mesmo que essas não fossem propostas, mas apenas sugestões de uma pauta para discussão. De qualquer forma, nota-se que, em essência, o caráter comercial do processo está consolidado, mesmo com a mudança de governo.

O dado que não pode ser esquecido é que, no primeiro caso, o Embaixador Guido Soares não era uma peça central da formulação ou da implementação decisória nas instituições do Mercosul, enquanto, no segundo, o ministro não tinha origem na corporação. Portanto, inexistem ainda proposições da burocracia diplomática diretamente ligada às negociações no Mercosul com respeito ao seu aprofundamento, embora elas abordem o tema da expansão.

A partir de 1994, o debate a respeito das instituições do Mercosul deveria ser mais evidente, contudo, podemos dizer que a diplomacia manteve o mesmo cuidado em não polemizar sobre este assunto, limitando-se a tratá-lo no interior do Grupo Ad Hoc sobre Assuntos Institucionais. A diplomacia brasileira somente tratou publicamente aqueles assuntos que não se referiam diretamente às questões ligadas ao aprofundamento da integração regional, como mecanismos institucionais de redução das desigualdades.

Isto é, os diplomatas discutiam publicamente as questões relativas à diminuição das barreiras comerciais ou as possibilidades de vantagens que o Mercosul poderia trazer no relacionamento comercial internacional, mas não abordavam o tema do caráter – intergovernamental ou supranacional – das instituições definitivas do Mercosul tal como estava previsto pelo Tratado de Assunção.

Em matéria jornalística[7] tratando do andamento das discussões a respeito das instituições do bloco fica claro o cuidado em não tornar público qualquer posição brasileira a esse respeito. Nela o diplomata Renato Marques, importante negociador do Mercosul, que participava das discussões do Grupo Ad Hoc sobre Assuntos Institucionais e do próprio texto do Protocolo de Ouro Preto, apenas manifesta que havia uma discussão sobre o sistema de votação e se as instituições seriam intergovernamentais ou supranacionais, sem apresentar nenhuma referência à posição brasileira que já estava definida.

A pesquisa realizada em jornais da época demonstra não só a ausência do debate público sobre uma questão tão importante, que determinaria o curso do processo nos anos posteriores à aprovação do Protocolo de Ouro Preto, como também uma grande ausência de intervenções e de declarações da diplomacia com relação a esses assuntos.

O final do período de transição foi marcado pela discussão no Grupo Ad Hoc sobre Assunto Institucionais, que tinha a incumbência de definir o formato institucional do bloco a ser apresentado na reunião de Ouro Preto. Suas reuniões foram realizadas em um círculo muito restrito de participantes e retratavam, principalmente no caso brasileiro, a coordenação decisória desempenhada pelo Ministério das Relações Exteriores. A evolução dos trabalhos realizados neste grupo e a sua conclusão, que se encontra no próprio texto do Protocolo de Ouro Preto (1994), permitem visualizar a posição quase que irredutível por parte do corpo diplomático brasileiro com respeito ao caráter intergovernamental do processo.

---

7 "Mercosul inicia debate sobre local que sediará as instituições do bloco", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 28/9/1994.

A discussão sobre a intergovernamentalidade e a supranacionalidade não significava somente uma escolha entre essas duas opções. É possível entender analiticamente as instituições intergovernamentais ou supranacionais enquanto modelos idealizados, mas que não correspondem necessariamente à realidade dos processos de integração regional existentes, mesmo no caso da União Europeia, que seria a experiência deste tipo mais aprofundada. Portanto, os processos de integração regional são fenômenos de construção de instituições internacionais intergovernamentais com maior ou menor presença de elementos supranacionais.

Do ponto de vista dessa graduação podemos dizer que a posição defendida pela delegação brasileira, durante a discussão sobre qual seria o formato institucional a ser adotado a partir de 1995, era a mais restrita de todas, sendo seguida de perto pela delegação argentina. No outro extremo estava a posição da diplomacia uruguaia que tinha forte simpatia do outro país menor, o Paraguai.

Como explicação para essas diferenças de opiniões, é comumente relacionado o peso econômico dos países – tanto no tocante à percentagem do seu produto interno bruto ou à população de cada país com relação ao total do bloco –, indicando que os maiores Estados receavam perder soberania ou a capacidade de influência nas decisões tomadas. Essa é uma das explicações possíveis para as posições.

No caso argentino, havia ainda a expectativa de uma possível diminuição da sua capacidade e liberdade em definir sua política econômica e comercial, o que não era interessante diante da conjuntura política dominante naquele momento. Já os governos paraguaio e uruguaio buscavam garantir a situação de igualdade jurídica entre os membros e eram mais favoráveis ao estabelecimento de mecanismos supranacionais, devido às suas características intrínsecas. O resultado comum a partir desta diversidade de interesses foi a manutenção da intergovernamentalidade e da regra do consenso (Mariano, 2000; Vaz, 2002).

Em estudo realizado a respeito da evolução da estrutura institucional do Mercosul (Mariano, 2000), constatou-se que o resultado das negociações apontava para a existência de uma barganha entre

dois grupos de países: os maiores (Brasil e Argentina) e os menores (Paraguai ou o Uruguai). A existência dessa diferenciação de posições permite dizer que

> esses dois grupos de países acordaram em torno de uma concessão mútua: enquanto os dois maiores países aceitaram manter a regra do consenso, os dois menores renunciaram a sua posição em torno de instituições com caráter supranacional. Desta forma a cooperação entre eles garantiu ganhos para todos e adiou a definição da conformação institucional do Mercado Comum para uma discussão futura. (ibid.)

Em pesquisa sobre a evolução do processo negociador do Mercosul Alcides Costa Vaz chega à mesma conclusão ao afirmar que

> a posição do Brasil e da Argentina de manter a natureza intergovernamental dos órgãos do Mercosul e de não incorporar, naquele momento, nenhum componente de supranacionalidade à estrutura orgânica do bloco, como pretendiam os dois outros países, deveria ter, como contrapartida, a preservação do consenso como critério básico do processo decisório como forma de acomodar os interesses do Uruguai e do Paraguai. (Vaz, 2002, p.221)

Apesar de concordamos com as duas observações, já que o resultado realmente foi esse, entendemos ser importante diferenciar a posição brasileira da argentina, pois a delegação do Brasil apresentou nas discussões uma posição propositiva no sentido da continuidade institucional existente, sendo fortemente reativa e defensiva com relação às propostas das outras delegações que iam no sentido da incorporação de mecanismos supranacionais. Isto pode ser visto nas atas das reuniões realizadas.

Ao mesmo tempo, é possível afirmar que havia maior flexibilidade por parte dos negociadores argentinos ao menos com relação ao tratamento jurídico e legislativo das decisões do bloco, o que se relacionava diretamente à questão da soberania. Não temos elementos empíricos disponíveis para afirmar que naquele momento havia

uma proposta clara do governo argentino neste sentido, entretanto, verifica-se uma maior tolerância à discussão desse tema e à proposta de criar pelo menos algum tipo de mecanismo inicial de adaptação para uma situação futura na qual a questão da supranacionalidade pudesse ser melhor absorvida pelos Estados participantes.

O trecho abaixo extraído da Ata da IV Reunião do Grupo Ad Hoc Sobre Assuntos Institucionais, realizada em Brasília nos dias 28 e 29 de setembro de 1994, esclarece essa questão:

> Em reação à interpretação uniforme e ao controle de legalidade das normas emanadas dos futuros órgãos do Mercosul, a Delegação Argentina sugeriu a possibilidade de criação de uma Comissão de Magistrados que seria integrada por membros dos Supremos Tribunais de cada Estado Parte. Algumas delegações consideraram a necessidade de que as normas emanadas dos futuros órgãos do Mercosul que não requeiram aprovação legislativa tenham aplicação direta e imediata nos Estados Partes. A esse respeito, a Delegação do Brasil informou que o ordenamento jurídico brasileiro atual condiciona o início da vigência de qualquer tipo de norma à observância dos princípios constitucionais da legalidade e da publicidade. Nesse sentido, a Delegação Uruguaia apresentou documento preliminar de trabalho contendo projeto de criação de um Tribunal de Justiça do Mercosul.

Outro aspecto importante sobre a posição brasileira se refere à proposta de rever o sistema decisório para a produção de decisões. De acordo com a análise das atas das reuniões do Grupo Ad Hoc sobre Assuntos Institucionais, dos textos das normativas do Mercosul, assim como declarações das autoridades brasileiras, verifica-se que se tratava na verdade de um argumento que vinha a público quando as demandas por instituições supranacionais surgiam com mais força. Era uma forma de desestimular o debate em torno desta questão; e a condição apresentada para o debate, conforme veremos mais adiante, era de que o governo brasileiro somente aceitaria a discussão sobre mecanismos supranacionais se antes disso fosse discutida a questão do peso decisório de cada Estado.

Resumidamente, podemos dizer que o período de transição do Mercosul definiu o modelo de integração adotado e que a crise que se estabeleceu a partir de 1999 é a expressão de seu esgotamento.

Este período iniciado com o Tratado de Assunção (em 1991) e encerrado com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (no final de 1994) foi marcado pela manutenção de uma estrutura institucional que privilegiou a negociação intergovernamental, a partir da atuação das diplomacias e é sustentada pela vontade presidencial.

Se os presidentes demonstraram uma importante capacidade para influenciar o desenvolvimento da integração, por outro lado, o método negociador baseado na coordenação diplomática permitiu um razoável poder de veto aos negociadores que estavam envolvidos diretamente na implementação das decisões.

Também é importante lembrar que a dificuldade em avançar, tanto na abertura do processo aos novos atores domésticos, quanto no estabelecimento de instrumentos comuns para a administração dos desequilíbrios existentes, indicara a tendência desta integração em ter um nível de aprofundamento limitado ao estabelecimento de uma união aduaneira. Esta situação se acentua em virtude do baixo perfil de atuação dos partidos políticos e dos poderes legislativos.

Um fato interessante é que mesmo mantendo uma tendência clara de tensão comercial não houve a disposição, principalmente por parte do governo brasileiro, em utilizar e aprimorar durante o período de transição o mecanismo de solução de controvérsias do bloco que era o Protocolo de Brasília (Mariano, 2000).

A posição dos negociadores brasileiros a respeito da questão das assimetrias entre os países participantes era mais no sentido de oferecer benefícios por parte do governo brasileiro, do que no de aceitar e contribuir para o estabelecimento de instrumentos comunitários. A ideia de fundo era que, se as assimetrias não fossem resolvidas pela própria lógica do mercado ampliado, então seriam tratadas enquanto exceções e não como consequências naturais de um processo de integração que demanda mecanismos institucionais comunitários para sua administração. Como exemplo basta verificar que a perspectiva de uma aceleração das negociações em torno de uma área de livre

comércio hemisférica no segundo semestre de 1994 resultou em maiores concessões brasileiras para os países vizinhos (Mello, 2000; Faverão, 2006).

Essas concessões são uma das características mais marcantes da postura do governo brasileiro em relação ao Mercosul, e se apresentam de diversas formas, desde a tolerância de um maior déficit na balança comercial com os sócios até a aceitação de uma maior flexibilidade nas regras de funcionamento do bloco. O seu objetivo final é administrar uma coesão mínima como forma de sustentar os objetivos maiores da inserção internacional brasileira.

Desta forma, o protocolo assinado na cidade de Ouro Preto em 31 de dezembro de 1994 consolidou em seu texto o resultado das negociações realizadas no âmbito sub-regional. O modelo de integração resultante é fruto, sobretudo, das assimetrias existentes entre os países em diversos aspectos da realidade e das determinações dos dois principais sócios, com destaque para a atuação diplomática brasileira que conseguiu defender o princípio da intergovernamentalidade nas instituições criadas, que se constitui no elemento estrutural do processo de formação da integração no Cone Sul.

Mas também é fruto das circunstâncias, caracterizadas por um sistema internacional em processo de reordenamento, uma economia internacional que se transformava a partir de novos padrões produtivos e tecnológicos, uma reestruturação dos sistemas políticos dos países da região, por processos de abertura e liberalização econômica, além da instabilidade política, econômica e social vivida nos países participantes.

Entre os vários elementos formadores do Mercosul, a adoção e implementação das políticas neoliberais nos países-membros tiveram um peso importante nas explicações a respeito do formato geral de seu funcionamento, havendo uma grande variação a respeito da importância que deve ser atribuída a essas variáveis, seja nas análises acadêmicas ou da própria diplomacia (Cervo, 2002; Vaz, 2002; Flores, 2005; Guimarães, 2002).

No entender de Flores (2005), o discurso governamental desta época utilizava o Mercosul como justificativa para os reais objetivos

de implementação no país das medidas neoliberais presentes no Consenso de Washington. Esse momento específico da vida política brasileira, assim como da Argentina, teve como principal característica a liberalização irrestrita do comércio, apresentando um avanço expressivo no processo de integração econômica. Um de seus objetivos primordiais era demonstrar aos agentes econômicos internacionais que a abertura econômica estava sendo implementada e era uma prioridade destes governos. Isto acabou enterrando de vez a estratégia de integração presente na segunda metade dos anos 1980, que tinha um viés mais desenvolvimentista (Vaz, 2002).

As palavras do ex-secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, que na época representava a parte vencida dentro da corporação diplomática e também das forças dominantes que compunham o governo Collor, demonstram este tipo de compreensão:

> O Mercosul, não o programa de integração com a Argentina, foi imaginado dentro de uma política econômica geral neoliberal dentro dos países, o livre comércio entre os países, apesar de serem muito desiguais resolveria todos os problemas e não resolveu [...] A miopia da estratégia brasileira ao abandonar o modelo político da cooperação Brasil – Argentina e trocá-lo pelo modelo neoliberal comercialista de integração preconizado pelo Tratado de Assunção foi notável. O esquema do Mercosul diante das assimetrias excessivas mesmo entre os dois principais países, da inexistência de políticas econômicas comuns e das tensões políticas causadas pelos dois outros parceiros muito menores, livre cambista e importadores, levaria à manifestação da política comercial brasileira (e argentina), à crise interna do Mercosul e a tentativas de resolvê-la pela radicalização do Mercosul em termos de liberalização comercial e por meio de propostas utópicas de institucionalização. O Mercosul e sua Tarifa Externa Comum (TEC), as políticas cambiais como o *currency board* (paridade fixa) argentino e o câmbio quase fixo brasileiro e as políticas de privatização e desregulação somente poderiam levar ao que levaram: desnacionalização das economias, aumento da vulnerabilidade externa,

> ameaça permanente de crise de pagamentos, subordinação crescente ao FMI (e aos Estados Unidos), exclusão social, desarticulação institucional, ressentimento entre os dois países, fenômenos que somente não chegaram a ser tão graves no Brasil quanto na Argentina graças ao fato de que a execução dessas políticas no Brasil foi desacelerada no período de 1992 a 1994. (Guimarães, 2006, p.357)

Diante destas interpretações, entendemos que a aplicação das medidas neoliberais foi certamente um elemento importante na compreensão do desenvolvimento da integração do Mercosul. Entretanto, acreditamos que isto não é suficiente, pois a grande capacidade de influência brasileira, liderada por seu corpo diplomático, sobre a forma como as negociações foram encaminhadas e o formato institucional adotado merecem maior relevância nos esforços explicativos. A análise dos acontecimentos fortalece essa perspectiva. Não se trata de desmerecer outros condicionantes, mas de ordená-los segundo sua importância. O esforço a que nos propomos é o de demonstrar que a adoção de medidas neoliberais durante o período de transição é um fator relevante para a compreensão do bloco, mas – para a explicação – ganhou uma importância maior do que realmente teve.

No próximo capítulo, analisamos algumas variáveis que se perpetuam no bloco, como a defesa da intergovernamentalidade e da expansão para a América do Sul, demonstrando que a adoção do neoliberalismo nos anos 1990, mais do que um elemento empírico, acabou dificultando a visualização das variáveis com maior característica de causalidade.

A ideia de regionalismo aberto sintetizou princípios esperados de um processo de integração conectado ao ordenamento da economia mundial no pós-Guerra Fria. Era mais do que uma orientação presente em grande parte daqueles que cuidavam do dia a dia do processo; revela premissas com capacidade de limitar a amplitude e a profundidade destes processos de integração regional contemporâneos.

A lógica interna de funcionamento dos processos integracionistas da América Latina respondem, de alguma forma, à força de atração que o mercado mundial exerce sobre a definição das políticas de

desenvolvimento nacionais (Camargo, 2000). Ressalta-se muito o caráter comercial do Mercosul, inclusive no presente texto. Contudo, é importante frisar que ele resultou do próprio processo negociador sendo, ao mesmo tempo, um dos principais objetivos da integração. Assim, este caráter é simultaneamente causa e consequência.

O que podemos chamar de influência dos fatores exógenos na moldagem do bloco, e que acabam explicando este predomínio das relações comerciais, é um dos fatores mais relevantes de qualquer esforço analítico a ser implementado, porque fornece pistas das fronteiras deste processo, mas não esclarece como os atores políticos interagem a fim de expandir ou contrair essas fronteiras. É por essa razão que acentuamos a importância do entendimento da atuação governamental brasileira como forma de chegar a uma melhor compreensão da dinâmica da integração no Cone Sul.

O Protocolo de Ouro Preto consolidou a estrutura institucional já existente e sua principal modificação foi no sentido de gerenciar a Tarifa Externa Comum, como forma de viabilizar o estabelecimento da união aduaneira. A criação da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) expandiu os órgãos com capacidade de produzir decisões, além do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do Grupo Mercado Comum (GMC). A coordenação dos trabalhos da CCM ficou a cargo dos ministérios de relações exteriores e a função deste novo órgão é a de concentrar todas as atividades relacionadas à aplicação da política comercial do Mercosul, produzindo diretrizes que são obrigatórias para os Estados-partes, além das propostas encaminhadas ao GMC.

Do ponto de vista da participação dos atores não governamentais, a novidade foi a criação do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), do qual participam as representações de setores organizados das sociedades envolvidas. Além dos setores empresariais e sindicais que já atuavam no âmbito do Mercosul, este órgão possibilitou a participação de outras organizações da sociedade civil (Mariano, 2000).

Reconhecemos que o Protocolo de Ouro Preto define melhor as atribuições e competências dos órgãos existentes. Porém, não apresentou inovação significativa no que se refere à construção de mecanismos institucionais que permitissem o aprofundamento maior do

bloco, principalmente com respeito aos mecanismos para a solução de controvérsias e às políticas voltadas para a administração das assimetrias entre os países. Entretanto, ao permitir a construção da união aduaneira pavimentou a estrada que levará o Mercosul em direção aos objetivos de expansão.

6
As posições brasileiras no Mercosul: pós-Ouro Preto

A partir deste momento, o foco de atenção deste trabalho se volta para a forma como o governo brasileiro administra as tensões internas do bloco com o objetivo de manter uma coesão suficiente para seus objetivos de inserção comercial internacional. Se admitirmos que o Tratado de Assunção buscava pavimentar a estrada que levaria à constituição futura de um mercado comum a partir da realização do livre comércio, da tarifa externa comum, da coordenação macroeconômica e dos acordos setoriais, então é necessário verificar que no período de transição a atenção concentrou-se em consolidar a área de livre-comércio e em iniciar a união aduaneira (Peña, 2006).

Considerando os objetivos desta pesquisa, podemos dizer que a política externa do governo brasileiro, com relação ao Mercosul, do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) correspondeu à consolidação da estratégia de integração consagrada no Protocolo de Ouro Preto, que tinha como principais características a gestão de uma coesão mínima entre os sócios, a manutenção da união aduaneira mesmo com imperfeições, a limitação dos mecanismos decisórios comunitários, a gestão diplomática dos conflitos comerciais e a busca da expansão do bloco.

No que se refere ao segundo governo (1999-2002) verificamos o esgotamento desta estratégia precipitada pela conjugação de fatores

domésticos, tanto no Brasil como em seus parceiros, e externos, como os efeitos da conjuntura econômica e política internacional.

A crise iniciada em 1999 não é somente fruto da desvalorização do real, da crise argentina e da influência das pressões externas, é a expressão do limite do modelo de integração adotado no qual os conflitos, por menores que sejam, ganham dimensão política desproporcional, inexistindo mecanismos institucionais capazes de amenizá-los ou resolvê-los.

É importante ressaltar que mesmo essa última afirmação deve ser ponderada, pois não é possível afirmar com toda a certeza que os mecanismos de solução de controvérsias existentes desde 1992 (Protocolo de Brasília) eram insuficientes, pois foram muito pouco utilizados. Mas pode-se dizer que havia por parte dos governos, principalmente do brasileiro, a ideia de que não era interessante exercitar esse mecanismo, priorizando-se a solução diplomática.

É interessante ressaltar que essa posição brasileira no Mercosul era diametralmente oposta à posição com relação aos mecanismos de solução de controvérsias da OMC. O que há de comum nos dois casos é a manutenção da prerrogativa diplomática.

Uma das formas possíveis de se estudar o Mercosul é focar a análise no comportamento dos governos brasileiro e argentino, verificando as implicações deste relacionamento para todo o processo. Vale dizer, inclusive, que este método analítico foi amplamente utilizado na bibliografia especializada.

No entanto, nossa análise prioriza a compreensão do comportamento brasileiro com respeito ao bloco. O motivo dessa escolha, conforme já descrito nos capítulos iniciais ao abordarmos a evolução da política externa brasileira e a sua singularidade, justifica-se pela centralidade que o país tem nos destinos da integração. Esse fato tem sido comprovado tanto pelos diversos estudos realizados quanto pela revisão bibliográfica e a análise de documentos e bancos de dados de notícias feitas por essa pesquisa.

Sendo assim, prosseguimos com a descrição dos acontecimentos lembrando que a história aqui contada reflete uma perspectiva centrada na política externa brasileira e na atuação dos seus principais

negociadores. Assim, uma das consequências pode ser a ausência de informações que não se relacionam diretamente com essa perspectiva, pois a ideia foi privilegiar os elementos empíricos que auxiliam diretamente na solução das questões propostas no início deste trabalho. Não há a intenção de recontar a história do Mercosul, o que já está razoavelmente bem feito em diversas publicações existentes, mas de reconstruir, ainda que parcialmente, a história da influência brasileira no formato de integração adotado na região.

O início da implementação da Tarifa Externa Comum em 1995, visando à constituição de uma união aduaneira, teve como pano de fundo os esforços dos governos da região em absorver os impactos da crise mexicana do ano anterior, principalmente no Brasil e na Argentina. Embora o foco da análise pudesse ser posto sobre as políticas econômicas e seus respectivos programas de estabilização, pois certamente este fato é relevante na observação das opções governamentais, não é possível afirmar que este seja determinante para o tratamento das questões que entendemos como essenciais para o aprofundamento da integração.

Consideramos que as mudanças no ambiente internacional influenciam nas escolhas tomadas, mas não necessariamente nas manifestações das intenções dos atores políticos que revelam expectativas quanto à própria integração. Por exemplo, podemos imaginar uma mudança repentina na situação internacional ou na conjuntura regional que frustraria projetos governamentais quanto ao tratamento de uma determinada questão importante para o processo de integração. Isto acontece a todo o momento, mas não impede um ator de manifestar sua opinião do que deveria ser feito ou até mesmo uma explicação sobre as razões para não estar sendo feito algo nesse sentido.

Sendo assim, ao procurarmos manifestações ou acontecimentos relacionados aos temas caros ao aprofundamento de um processo de integração regional – como a intergovernamentalidade, supranacionalidade, controvérsias comerciais, assimetrias, mudanças políticas, entre outros –, conseguimos relacioná-los com as posturas brasileiras adotadas ao longo do tempo. Já fizemos uma parte importante deste

trabalho, mas o levantamento a partir de 1995 nos permite perceber melhor como o modelo de integração regional do Mercosul alcançou o seu auge para logo depois entrar em crise, que se mantém até os dias atuais, apesar de importantes modificações ocorridas sobretudo a partir de 2004.

6.1 Primeiro governo Fernando Henrique Cardoso: 1995-1998

Um dos fatores relevantes da negociação brasileira na integração durante o governo Fernando Henrique Cardoso foi a atuação do embaixador Botafogo Gonçalves, um importante operador do Mercosul na fase inicial de implantação da união aduaneira. Na análise realizada dos acontecimentos a partir dos bancos de dados utilizados e da bibliografia existente, é possível perceber que suas intervenções no processo se concentraram em uma espécie de administração da integração comercial, de acordo com a ideia predominante de que os próprios resultados da ampliação e abertura dos mercados amenizariam os problemas de competitividade, pois o crescimento brasileiro levaria ao aumento do poder de compra nacional que poderia reduzir as tensões intrabloco ao absorver parcela importante das exportações dos países vizinhos.

Outra tarefa importante e que ocupou boa parte das atenções brasileiras foi sua ajuda no sentido de coordenar as negociações do Mercosul com os EUA, no âmbito da negociação da Alca e com a União Europeia. O que começará a ser uma das principais características das intenções brasileiras: utilizar o bloco como plataforma de gestão da estratégia de inserção internacional em consolidação, que terá seu ápice oito anos mais tarde, na gestão do ministro Celso Amorim durante o governo Lula da Silva.

Entendemos que mais do que concentração de atividades a cargo de uma única pessoa, o conjunto dessas tarefas ressaltou ainda mais o caráter solidamente comercial na fase inicial de implantação da união aduaneira.

O fato de já haver um processo de constituição da tarifa externa comum liberava o governo brasileiro para a busca da expansão do bloco e, portanto, é dado prosseguimento às conversações com o Chile, Bolívia e Venezuela, principalmente devido ao início do processo negociador da Alca. Vale destacar nesta negociação a participação do embaixador José Arthur Denot Medeiros, que também era um dos principais negociadores do processo de instalação da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), órgão criado para gerenciar a TEC (Tarifa Externa Comum), e do embaixador Renato L. R. Marques.

Assim, podemos dizer que a relação entre a criação da união aduaneira e a sua função de permitir não só a ampliação da integração aos países da América do Sul, mas também de conformar o próprio bloco enquanto plataforma ou instrumento, possibilitaria um aumento da capacidade de influência brasileira diante das negociações comerciais internacionais, seja com relação aos grandes acordos regionais ou às negociações multilaterais.

O significado de aprofundamento da integração assumido pela política externa brasileira, portanto, era a própria consolidação da União Aduaneira. A indicação era no sentido da expansão e não do aprofundamento.

Diante da quase inexistência de manifestações da diplomacia com respeito ao debate sobre as instituições do Mercosul, é interessante observar as declarações do chefe da Divisão Mercado Comum do Itamaraty, Carlos Alberto Simas Magalhães, em discussão promovida pela Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC) a respeito do tema.[1]

Em geral, a postura da corporação diplomática brasileira é de omissão quando questionada sobre esse tema, como este caso demonstra. Ela se revela defensiva, mantendo-se muito cautelosa ao relacionar a impossibilidade de criar instituições supranacionais, não porque essa diminua a autonomia do Estado ou porque haja um

1 "Brasil, entre os interesses nacionais e os do Mercosul", *Gazeta Mercantil,* São Paulo, 20/10/1995.

entendimento contrário generalizado a esse respeito no Itamaraty, mas porque a Constituição brasileira não permitia, sendo necessária uma revisão constitucional para isso.

No entanto, em nenhum momento esse negociador indica alguma disposição para viabilizar a possibilidade de modificação da legislação neste sentido. Ao mesmo tempo, argumenta que a tendência do bloco é a evolução de um sistema baseado no consenso para um fundamentado em votações qualificadas, ou algo misto que poderia vigorar após a consolidação da TEC.

É interessante notar que Simas Magalhães foi um dos negociadores da delegação brasileira nos trabalhos do Grupo Ad Hoc que decidiu sobre o formato institucional do bloco. Sua observação coincide exatamente com a ordem dos argumentos brasileiros durante essa negociação, na qual em primeiro lugar apresentava-se uma posição centrada no caráter intergovernamental das instituições que deveriam ser consolidadas e, posteriormente, como elemento de barganha com relação aos países menores, defensores de instituições mais profundas, propunha a mudança no sistema decisório que dá a cada país a capacidade de veto (Mariano, 2000).

Confirma-se nossa percepção de que a proposta dos negociadores brasileiros de mudança no sistema de decisão, que seria baseado nas diferenças de importância de cada país no bloco, não se tratava de uma proposta em seu sentido pleno, mas de um argumento de dissimulação quando as pressões em torno do aprofundamento institucional se mostravam mais acentuadas. Até o momento, as manifestações do corpo diplomático neste sentido corroboram essa postura.

O ano de 1996 é marcado por algumas manifestações públicas reveladoras das intenções dos negociadores oficiais brasileiros com respeito à visão de Mercosul compartilhada por eles. Durante o primeiro semestre deste ano, o ministro das relações exteriores, Luiz Felipe Lampreia, declarou que haviam negociações concretas com o Equador, Colômbia e Venezuela, além de conversas correntes com a Bolívia, no sentido de avançar no estabelecimento de uma área de livre comércio desses países com Mercosul, demonstrando a manutenção da decisão brasileira em ampliar o processo.

Por outro lado, é dada continuidade à tentativa de esvaziar a importância de um tratamento público na medida em que pudessem aprofundar o bloco, reforçando o caráter comercial adquirido e que permitia uma maior facilidade no controle das pressões provenientes das diferenças de competitividade setorial, em virtude do crescimento dos fluxos comerciais entre os países.

No que se refere à visão estritamente comercial do processo, no final deste mesmo ano, o diplomata Renato Marques – em entrevista concedida ao *Jornal do Brasil*, e reproduzida a seguir – revela claramente a posição oficial na qual as diferenças econômicas e setoriais seriam resolvidas simplesmente pela abertura do mercado e da livre competição, não tendo nenhuma referência a possíveis mecanismos institucionais da própria integração que amenizariam os impactos resultantes, como a própria destruição de algum setor.

Este tipo de postura dominante no modelo de integração do corpo diplomático brasileiro, mesmo que indiretamente, demonstrava uma grande falta de preocupação com respeito aos impactos sociais do processo, subestimando uma possível formação de pressões desintegradoras.

> diagnóstico algum poderá encobrir a realidade de que a indústria de açúcar no Brasil, mesmo que deixe de produzir álcool, é a de maior produtividade e eficiência. Do mesmo modo, a produção de trigo argentino é a mais eficiente, a de produtos lácteos do Uruguai e a de algodão do Paraguai. Nem por isso, o Brasil deixou de abrir o mercado em relação a esses setores [...] Não tem razão para excluir um produto em exceção [...] Foi o que aconteceu com os produtores de trigo no Rio Grande do Sul, em função da abertura. Mas no conjunto, ganhou o consumidor brasileiro com maior qualidade e preços mais competitivos.[2]

---

2 "Ainda há polêmica sobre couro e açúcar", *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 16/12/1996.

Ainda sobre o tema do açúcar, o embaixador José Botafogo Gonçalves que assumira desde o ano anterior a coordenação da negociação no Mercosul por parte do governo brasileiro, como subsecretário-geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Itamaraty, completa e reforça os argumentos apresentados na presente pesquisa:

> Esperamos demais por essa abertura [...] Sabemos que para os argentinos é uma questão social e que a abertura do mercado de açúcar pode custar empregos. Mas todos estão se esforçando: o Brasil abriu o seu mercado para o trigo da Argentina, para lácteos do Uruguai e para algodão do Paraguai. Sem abertura não há Mercosul.[3]

Podemos dizer que essa orientação centrada nas leis do mercado e desconectada das necessidades inerentes aos processos de integração regional é generalizada na política externa dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso e já era manifestada ainda antes. Em declaração sobre a forma que o bloco deveria lidar com as consequências do processo integrativo para as diferenças de competitividade na agricultura, feita por Fernando Henrique quando ainda era ministro das Relações Exteriores do Governo Itamar Franco, no início de 1992, afirma que os produtores brasileiros

> sofrerão efeito devastador na abertura de mercado [...] Isso, em vez de levar o país a recusar a integração, deve levá-lo a definir políticas específicas de ajuste. Assim, como ainda agora os produtores de cebola e de batata vêm sofrendo prejuízos pelas importações da Argentina, amanhã poderemos orientar nossos agricultores a deslocarem-se para outras culturas mais competitivas.[4]

---

3 "Presidentes oficializarão novo parceiro de fora", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 16/12/1996.

4 "Fernando Henrique ressalta dificuldades na integração", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 27/3/1992.

Neste tipo de entendimento, se os esforços realizados pelos próprios produtores forem insuficientes para alcançar a competitividade, então cada Estado deveria desenvolver estratégias próprias para solucionar os possíveis problemas resultantes da dinâmica da integração. Não se faz menção à criação de instrumentos comunitários criados com essa finalidade.

No final de 1996, foi publicado um texto curioso assinado pelo principal negociador brasileiro, Botafogo Gonçalves, no jornal *Gazeta Mercantil* intitulado "O Mercosul virtual",[5] no qual o objetivo era apresentar uma proposta alternativa de apoio ao funcionamento institucional do Mercosul. Simultaneamente, era uma prestação de contas diante das crescentes referências na imprensa escrita, apesar de ainda muito limitadas, sobre a insuficiência institucional do bloco e a necessidade de repensá-las, inclusive quanto ao seu caráter intergovernamental e a necessidade de haver estrutura física e burocrática específica.

O interessante deste texto é a alternativa proposta que, em nossa interpretação, tinha mais o objetivo de esvaziar a discussão do que ser uma resposta concreta às demandas que surgiam. A partir do diagnóstico de que as instituições comunitárias, como no caso europeu, demandavam muitos recursos e poderiam criar uma burocracia desnecessária, o embaixador propõe a discussão sobre a possibilidade de criar uma infraestrutura de funcionamento do bloco baseada nos benefícios que a tecnologia da informação poderia oferecer.

> Em outras palavras, a troca de e-mails e fac-símiles, os áudios e videoconferências não atenderiam a contento os que trabalham na consolidação do Mercosul? [...] Acredito que as facilidades que nos são colocadas à disposição pela Internet, por exemplo, satisfazem às necessidades de comunicação e de transmissão de expedientes entre os quatro parceiros fundadores. Muito pouco há o que construir; poder-se-ia aproveitar a estrutura física existente nos quatro países para a criação de pontos focais, que seriam ligados a um escritório

5 Gonçalves (1996).

central virtual, cuja administração poderia acompanhar a presidência *pro tempore* e dela fazer parte. Os pontos focais a que me referi nada mais seriam do que escritórios físicos, situados em edifícios públicos, encarregados de processar as informações recebidas e de transmiti-las pelas infovias ao escritório virtual, uma URL. Assim, qualquer interessado poderia encaminhar seu pleito ou contribuição sem o ônus do deslocamento físico. Tal procedimento, a meu ver, resultaria em substancial redução de custo e de tempo na gerência do Mercosul. (Gonçalves, 1996)

Nesta declaração afirma-se a ideia de que os importantes problemas institucionais do Mercosul poderiam ser solucionados a partir da aplicação da tecnologia da informação. De fato essa é utilizada em diversas organizações, aprimorando e acelerando os procedimentos burocráticos. Este é apenas o elemento de curiosidade do texto publicado, sendo necessário ressaltar que no início do artigo o embaixador reconhece as manifestações existentes no sentido de repensar o funcionamento institucional então existente, sem se empenhar em comentar favorável ou contrariamente a respeito delas.

Concluímos que o intuito do texto do embaixador é desviar a discussão a partir de uma abordagem alternativa. Mesmo na explicação desta nova abordagem, conforme é possível verificar no texto reproduzido, fica clara a reduzida importância atribuída à participação dos demais atores domésticos, que poderiam se limitar a enviar seus pleitos para o simples processamento de uma estrutura burocrática minimalista.

O ano de 1997 foi dominado pelas oportunidades de negócios no Mercosul, pela manutenção do nível elevado no intercâmbio comercial entre os países, pela instabilidade financeira internacional e, principalmente, pela aceleração das negociações para a formação da Alca.

Não houve intervenção significativa do Itamaraty sobre o processo a fim de manter a coesão como no ano anterior, pois as atenções voltavam-se para as negociações hemisféricas e para a vulnerabilidade dos países participantes com relação ao sistema financeiro

internacional, o que diminuía momentaneamente as pressões sobre as fragilidades da integração no Cone Sul.

Neste momento o bloco estava chegando ao ápice da estratégia de integração baseada nas questões de mais fácil entendimento, permitindo a manutenção da quase completa ausência de uma postura propositiva no sentido do aprofundamento. O aquecimento das trocas intrabloco tinha uma grande parcela da responsabilidade na diminuição da percepção dos custos de integração. O momento, mesmo que desfavorável do ponto de vista da economia mundial, era propício para a manutenção da gestão brasileira da coesão do bloco.

O auge dessa situação ocorreu no ano seguinte, coincidindo com o último ano do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, no tocante à estratégia de postergar a tomada de decisões sobre a possível criação de mecanismos comuns efetivos de administração das diferenças e de diminuição de impactos no âmbito regional.

É preciso lembrar que 1998 foi um ano eleitoral, quando o governo se volta mais para sua vida doméstica diante das perspectivas do resultado das eleições. De qualquer forma, foi o ano limite do modelo de integração construído desde 1991, porque a partir de 1999 se inaugura o período de crise do processo, alimentado constantemente pelas divergências de opiniões entre os atores domésticos quanto ao que deveria ser a integração. O padrão de atuação da política externa brasileira em relação às dificuldades e obstáculos resultantes da maior interdependência entre os países, realizado por meio da gestão diplomática dos conflitos comerciais e das demandas dos parceiros, foi colocado em teste.

Em resumo, a atuação governamental brasileira implementou o que chamamos de um gerenciamento da coesão, no qual era oferecido um mínimo de benefícios aos parceiros, em geral de forma reativa ao aumento das pressões recebidas. Quando se acelerava o avanço das grandes negociações comerciais – Alca, União Europeia-Mercosul, OMC –, essa necessidade de oferecer benefícios diminuía em razão da funcionalidade que o bloco do Cone Sul assumia para o enfrentamento destes grandes desafios. Assim, os outros governos participantes do Mercosul aceitavam, momentaneamente, custos maiores

dentro do bloco, pois este acabava permitindo manter uma capacidade maior de negociação no âmbito dos grandes acordos regionais e no âmbito do comércio multilateral. Essa, portanto, tem sido uma das formas a partir da qual o governo brasileiro tem feito a gestão da oferta de benefícios aos parceiros e explica, em grande medida, a utilização da integração no Cone Sul como instrumento ou plataforma que permitiria um objetivo maior, que está situado além das fronteiras do bloco.

Esse momento especial da gestão do ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, tinha como negociador chefe para assuntos do Mercosul o embaixador Graça Lima que ocupava o cargo de Subsecretário de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, deixado pelo embaixador Botafogo Gonçalves que assumiu o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, e o embaixador Renato L. R. Marques como Diretor do Departamento de Integração Latino-Americana.

Ambos compartilham a ideia do Mercosul ser um instrumento fundamental para a inserção comercial internacional do Brasil e de ampliação para toda a América do Sul, que está plenamente consolidada. Entretanto, veremos que a partir de 1999 o tratamento dado à consolidação desse instrumento se mostrou ineficaz para suportar os efeitos das dificuldades econômicas e financeiras enfrentadas pela economia brasileira, principalmente com a desvalorização do Real, o início da crise generalizada na Argentina e o término das exceções que os países definiram com relação à aplicação da TEC.

A bibliografia a respeito do Mercosul, de maneira geral, reconhece que os anos 1990 representaram, para a diplomacia brasileira, o abandono dos projetos de desenvolvimento tecnológico a partir de esforços comuns e de um perfil de integração econômica mais desenvolvimentista. O foco foi a ampliação do mercado regional e o aumento da capacidade de negociação internacional, principalmente por parte do Brasil e Argentina (Cervo, 1998).

Entretanto, percebemos, nesta pesquisa, que independente da orientação adotada, mais liberal ou mais desenvolvimentista e nacionalista, há características comuns que se sobrepõem e se mantêm no

comportamento brasileiro em relação à evolução do bloco. Demonstramos que a defesa destas características se conecta aos objetivos de manutenção da continuidade da política externa brasileira – chamamos a atenção para a sua singularidade nos capítulos iniciais –, e o principal meio para isso tem sido a atuação direta do corpo diplomático em torno da defesa da intergovernamentalidade. Parece que a defesa desse princípio ganha, através do tempo, maior capacidade de explicação a respeito da dinâmica de funcionamento do bloco e das intenções reservadas ao Mercosul na totalidade da atuação externa brasileira.

Assim, é no período de crise do modelo de integração que poderemos perceber melhor as intenções dos atores domésticos porque se inicia uma intensificação das pressões sobre o padrão de formulação da política exterior do Brasil, conforme relatado anteriormente, que nos facilitará entender melhor as questões envolvidas.

6.2 O segundo governo Fernando Henrique Cardoso: 1999-2002

O ano de 1999 marca o total esgotamento do modelo de integração adotado e inicia um período de grave crise que até o momento não foi superada. O foco da crise alterou-se diversas vezes ao longo dos anos, conforme veremos na sequência, mas entendemos que representa "erupções" provenientes de um modelo de integração que sufocou demandas legítimas e que, a partir deste ponto, emergem sem ter uma arquitetura institucional capaz de conter o seu transbordamento.

Da perspectiva dos negociadores brasileiros, verificamos a erosão acelerada da capacidade de gestão da crise e da manutenção da coesão, não somente devido ao acirramento dos conflitos comerciais ou das repercussões da desvalorização cambial brasileira, mas principalmente pela instabilidade da própria integração, o que potencializava as pressões desintegradoras existentes.

Podemos ainda concluir que este período demonstrou ao governo brasileiro e à sua corporação diplomática, principalmente, o limite da

postura, comumente apresentada, de tratar a integração enquanto um processo limitado no seu aprofundamento e aberto à inclusão de novos países. Se isso atendia plenamente aos interesses governamentais brasileiros, deixou insatisfeitos os países menores e também o principal parceiro, a Argentina.

Diante das intenções brasileiras centradas na expansão do bloco, que já estavam presentes desde o seu início, mas que se intensificaram a partir da proposta de criação da ALCSA no governo de Itamar Franco e consolidaram-se no governo de Fernando Henrique Cardoso, entende-se a declaração do chanceler argentino Guido Di Tella a respeito do descontentamento do governo de seu país sobre a expansão do bloco. Ele manifestou que já havia uma grande dificuldade em manter a coesão de quatro membros plenos e dois associados (Chile e Bolívia), sendo impraticável continuar neste sentido.[6]

Diante desta situação de descrédito generalizado, as intervenções diplomáticas públicas se limitam a esclarecer o significado da existência do Mercosul para o Brasil diante dos desafios representados pelas negociações comerciais internacionais, chegando a afirmar que, nas palavras do embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa (1999), "o que está em jogo é a criação de uma zona de prosperidade compartilhada para toda a América do Sul [...] que nasceu da aproximação Brasil-Argentina".

O aprofundamento da crise entre os governos do Mercosul, principalmente no que se refere às relações bilaterais entre Brasil e Argentina, chegou a um ponto que dentro do governo brasileiro aventou-se a ideia de sair do processo de integração.

Depois de passar um dos piores anos para o processo de integração no Cone Sul, o ano 2000 inicia-se com o intuito expresso do governo brasileiro de não deixar o bloco desintegrar-se. Esta postura fornece elementos empíricos importantes para compreender melhor a dinâmica que tem sustentado todo processo, principalmente com

---

6 "Argentina defende expansão lenta do Mercosul", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 13/5/1999.

respeito à perspectiva diplomática e ao papel desempenhado pela figura presidencial.

A bibliografia especializada sobre o Mercosul ressalta, predominantemente, a concentração da vontade política na Presidência da República de cada país. Em geral, o entendimento é de que os presidentes possuem grande capacidade de fazer avançar o processo, superando crises políticas, ou de bloquear este avanço sendo o causador principal destas grandes crises.

Durante o ano de 2000, este argumento ficou evidente quando a vontade presidencial por parte do Brasil foi acionada com o objetivo de salvar o processo. A peculiaridade dos acontecimentos que marcaram esse ano fornece elementos suficientes para concluirmos, a respeito das finalidades do Mercosul na política externa brasileira, que houve uma tensão latente entre a diplomacia e a vontade presidencial, sendo que em alguns momentos ela foi mais evidente.

Alguns indícios indicam como essa tensão foi administrada. Acreditamos que as possibilidades de divergências entre esses dois atores governamentais se revelam mais facilmente no momento da formulação decisória; quando os interesses ligados à dinâmica eleitoral e à coalizão governamental, determinantes da vontade presidencial, podem se opor aos interesses corporativos característicos de uma burocracia consolidada como a do Ministério das Relações Exteriores.

De qualquer forma, percebe-se que num primeiro momento a capacidade decisória da autoridade presidencial pode prevalecer. Já durante a implementação, no segundo momento, o jogo pode se inverter, pois a diplomacia oficial detém recursos de poder e de influência consolidados durante anos e, sobretudo, com reconhecida legitimidade. Os acontecimentos deste ano demonstraram uma vontade presidencial predominante no momento da formulação, tomando inclusive algumas medidas preventivas no sentido de garantir a implementação destas, e demonstraram também a reação corporativa durante o processo de implementação.

Diante da escalada de conflitos comerciais e da crise diplomática entre o governo argentino e o governo brasileiro, aparecem duas posturas no governo brasileiro: a do ministro das Relações Exteriores,

Luiz Felipe Lampreia, em manter a forma como tradicionalmente a diplomacia vinha tratando as questões essenciais da integração regional, e a do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que resolve fazer os esforços necessários para que o Mercosul não se desintegre totalmente. Para que sua decisão tenha maiores possibilidades de implementação, o presidente criou o cargo de embaixador Extraordinário para Assuntos do Mercosul que deveria ser uma ligação direta dos negociadores brasileiros com a Presidência da República. O escolhido para ocupar esse cargo foi um integrante do próprio Itamaraty, o embaixador Botafogo Gonçalves, que ocupava a Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex) e era reconhecido por sua experiência no tema. Ele era considerado, pela diplomacia argentina, um negociador duro, mas favorável ao processo.

Na mesma época em que o embaixador assumiu esse cargo, o ministro Lampreia declarou que o governo brasileiro era contrário à criação de um mecanismo de solução de controvérsias permanente, em resposta à crescente demanda Argentina nesse sentido. Vale lembrar que este pleito não era somente momentâneo, pois tinha apoiadores declarados não só na comunidade jurídica dos países participantes, como também era uma demanda antiga dos países menores. O argumento do ministro era de que o Protocolo de Brasília era suficiente para dar conta dos crescentes conflitos comerciais.[7] A partir desta declaração, é possível verificar uma cisão interna entre os negociadores brasileiros no Mercosul: há uma diferença substancial entre a Presidência da República e os interesses da corporação diplomática.

Logo ao assumir o novo cargo, o embaixador Botafogo Gonçalves deixa claro o seu perfil de atuação diante dessa nova determinação do governo. Ressalta desde o início a necessidade de ampliação do processo para a América do Sul, mostrando as dificuldades tanto na Rodada do Milênio da OMC, vistos os acontecimentos em Seattle, como em relação às negociações para formação da Alca e da área de livre comércio entre Mercosul e União Europeia. A ideia era justificar

7 "Botafogo é embaixador para o Mercosul", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 14/1/2000.

a expansão como algo inevitável diante das circunstâncias internacionais e, ao mesmo tempo, sinalizar principalmente para o governo argentino que o Brasil continuaria rumo à América do Sul, no sentido de aceitar a absorção de alguns custos a fim de diminuir as pressões setoriais e permitir o mínimo de coesão do bloco.

Quanto a este segundo fator, o embaixador chegou a argumentar que os próprios conflitos setoriais eram naturais de um processo de integração e que, em alguns casos, surgiam entendimentos que serviam como "amortecedores" dos impactos econômicos. O exemplo em questão era o contencioso no setor de calçados e um acordo momentâneo entre as associações de produtores dos países.

É interessante notar que continuava a visão de integração baseada em uma dinâmica regida prioritariamente pelos próprios mercados. No caso brasileiro, a defesa deste tipo de integração não é um fim em si mesmo, mas reforça os objetivos de autonomia brasileira historicamente presentes na política externa, já que o país possui comparativamente mais recursos de poder na região. A funcionalidade da ideia deste modelo integracionista, além de se apoiar em interesses domésticos importantes na sociedade brasileira, também ajudava a "camuflar" as reais intenções dos negociadores brasileiros que eram a manutenção do princípio da intergovernamentalidade do processo. Assim, em momentos de crise e de pressões por aprofundamento da integração, o governo brasileiro não respondia com mais integração a partir do estabelecimento de mecanismos comunitários, mas com a oferta de benefícios a partir das instituições nacionais.

A demonstração de que o governo brasileiro poderia oferecer mais benefícios foi dada pela intenção em apoiar a proposta argentina de fortalecimento das cadeias produtivas no Mercosul e pela ideia de que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) poderia cumprir um papel importante no financiamento de projetos comuns entre brasileiros e argentinos.[8] Um outro fator que demonstra claramente a postura de favorecer a flexibilidade institucional do processo é a proposta brasileira de rever algumas tarifas

8 "Botafogo tentará ampliar o Mercosul" *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 2/2/2000.

com o Paraguai e com o Uruguai, argumentando que essas exceções eram pontuais e diferenciadas, já que o Brasil não teria condição para financiar o desenvolvimento econômico desses países.

O que entendemos como inovação é a aceitação pública por parte do embaixador Botafogo Gonçalves da possibilidade de criação de um fundo comunitário para ajudar a diminuir os problemas com os países menores.[9] O surgimento, mesmo que pontual, da ideia de criação de um fundo por parte de um representante do governo brasileiro é uma inovação no processo, já que era corrente a postura de omissão ou contrária a esse tipo de solução. No entanto, essa manifestação não encontrava respaldo nos demais negociadores brasileiros para o Mercosul. Essa afirmação assumiu um caráter mais retórico – ou podemos dizer de opinião pessoal –, já que em termos práticos isso não se realizou e também não foi reforçado por outros negociadores.

Assim, ainda é válido o entendimento de que o pagamento dos custos da integração por parte do governo brasileiro, e não estamos falando somente de custos financeiros, mas fundamentalmente dos políticos, não se vincula à criação ou intermediação de instituições comunitárias com a finalidade de concretizar esse pagamento. É o que explica a ideia de uma utilização do BNDES já no governo de Fernando Henrique Cardoso e, sua efetiva aplicação durante o primeiro governo Lula da Silva. Se esse pagamento mínimo é necessário então, na concepção predominante do governo brasileiro, ele deveria ser realizado através das próprias instituições nacionais brasileiras.

Essa nova postura é parcialmente reforçada pelo ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, que manifestou a intenção brasileira de promover o aprofundamento do Mercosul,[10] sem especificar o que entendia por isso. Chegou a afirmar que havia a intenção de aprimorar os mecanismos de solução de controvérsias,

9 "Botafogo quer rever algumas tarifas com países do Mercosul", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 24/2/2000.

10 "Brasil quer consolidar Mercosul, diz Lampreia", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 18/2/2000.

sem também explicar como isso seria feito, dando a entender que mantinha a posição de que esse aprimoramento estaria concentrado no próprio Protocolo de Brasília conforme suas declarações anteriores e, portanto, não significava a aceitação de um Tribunal Permanente. Outro fato interessante é que o anúncio de aprofundamento é acompanhado pela intenção de transformar os países associados, Chile e Bolívia, em membros efetivos.

Em pleno clima de preparação para a reunião de "relançamento" do Mercosul, que deveria ocorrer no mês de abril, o embaixador Botafogo Gonçalves demonstra parte das intenções brasileiras como proposta para essa nova etapa, evidenciando a limitação do entendimento a respeito do que seria necessário para o aprofundamento do Mercosul, sendo mais correto dizer sobrevivência. Seria um processo em três etapas: a identificação dos contenciosos existentes, a solução destes e, feito isto, o aprofundamento da integração.[11]

É interessante notar que, além do fato de ser uma visão muito simplificadora dos reais problemas, apresenta uma desconexão entre os conflitos e a própria questão do aprofundamento, ou seja, neste tipo de diagnóstico não há relação entre a existência de uma situação de proliferação de conflitos e a ausência de mecanismos que viabilizem uma situação de maior aprofundamento da integração.

Vale lembrar também que essa visão de aprofundamento se concentra mais no destravamento dos obstáculos ao comércio intrabloco, em detrimento do desenvolvimento de mecanismos comunitários de promoção deste aprofundamento e de diminuição dos impactos negativos provenientes do próprio fato de países diferentes estarem se integrando. Ela é coerente com a postura manifestada à época da sua atuação no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando era o negociador chefe do Itamaraty para o Mercosul. Entretanto, é importante dizer que na análise cronológica realizada a respeito das manifestações públicas do embaixador Botafogo Gonçalves

11 "Brasil quer nova agenda de negociações para o Mercosul", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 2/3/2000.

é perceptível o aumento de sua tolerância com respeito à aceitação de instrumentos comunitários.[12]

Em reunião preparatória do relançamento do Mercosul, ocorrida no final de março, o embaixador Botafogo Gonçalves e o vice-chanceler argentino divulgaram conjuntamente na imprensa[13] a concordância com respeito à criação de um tribunal permanente para solução de controvérsias comerciais, apesar da existência de grandes divergências entre os dois países; outros temas seriam abordados em reuniões posteriores, como a questão das zonas francas, dos regimes de origem, assim como o tratamento preferencial dos temas de serviços e compras governamentais.

Sobre o mesmo assunto, no mês de maio, o ministro Lampreia, ao analisar os últimos doze meses de Mercosul, declarou que estava descartada a criação de um Tribunal Permanente no bloco,[14] reforçando seu argumento de que a realidade dos países do Mercosul é muito diversa dos países da Europa, utilizada por ele como exemplo. A proposta brasileira, portanto, seria de aperfeiçoar a seleção dos juízes que poderiam fazer parte do Tribunal Arbitral do bloco, mecanismo de solução de controvérsias que se constitui para julgar um determinado conflito quando o Protocolo de Brasília é acionado, dissolvendo-se após o seu julgamento.

O ano de 2000 encerrou-se garantindo a sobrevivência do bloco, mas sem apresentar medidas concretas que resultassem em um tratamento específico para os temas substancias da integração, como o financiamento do próprio processo, o aprimoramento dos mecanismos de solução de conflitos, a criação de órgãos capazes de gerenciar

---

12 Exemplo disso também pode ser visto na manifestação de sua opinião a respeito da conveniência de um ordenamento jurídico comum para a defesa comercial como forma de evitar a aplicação unilateral de medidas compensatórias. "Mercosul fica sem defesa comercial comum", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 8/12/2000.

13 "Outras pendências ainda causam impasse entre vizinhos do Mercosul", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 25/3/2000.

14 "Mercosul cria política comum para compras", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 10/5/2000.

as diferenças setoriais e de competitividade, entre outros. Pelo contrário, as indicações são de que o governo brasileiro manteve o que podemos chamar de "linha dura" na gestão do Mercosul, fazendo referências fortes à recusa da Argentina em abrir o mercado de açúcar. Além disso, manteve os esforços no sentido de ampliação do número de membros no processo, apesar da perda representada pelo anúncio do governo chileno de que iria negociar diretamente com os Estados Unidos para obter sua incorporação ao acordo de comércio da América do Norte (Nafta), causando a irritação do ministro Lampreia e um forte mal-estar na Presidência da República, tendo em vista os esforços pessoais feitos nesse sentido.[15]

Os acontecimentos de 2001, analisados sob a perspectiva brasileira, demonstram o ensaio do que virá a ser o final do governo Fernando Henrique Cardoso e a capacidade de adaptação do corpo diplomático em se preparar para as possíveis mudanças no próximo governo.

A substituição do ministro Lampreia por Celso Lafer no Ministério das Relações Exteriores significa a reafirmação da Presidência em manter o mínimo de coesão no Mercosul e, do ponto de vista da burocracia negociadora, inicia-se uma série de alterações nos postos mais importantes com respeito à capacidade brasileira de negociação comercial internacional, firmando a orientação no sentido de consolidar o Mercosul enquanto plataforma brasileira de manutenção ou de expansão da margem de manobra governamental diante dessas negociações.

Já no primeiro trimestre, Celso Lafer indica publicamente uma postura de contenção no oferecimento de benefícios para os parceiros menores do Mercosul e, simultaneamente, fortalece a tradicional articulação entre os dois principais países do bloco. O objetivo declarado era o da manutenção da união aduaneira, mesmo que repleta de problemas, pois havia uma expectativa quanto ao advento de um período

15 "Negociações com o Chile estão suspensas", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 3/12/2000; "Mercosul é motivo de preocupação", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 30/8/2000.

muito difícil com respeito às negociações com os Estados Unidos e a Europa e no nível multilateral. Comentando essa postura, principalmente com relação ao governo uruguaio e paraguaio, afirmou: "Só vamos pagar o preço da liderança se mantivermos a coesão do processo" (*O Estado de S. Paulo*, 2001).

Tendo em vista a situação complicada pela qual o Mercosul passava, principalmente pela decisão unilateral do governo argentino em permitir a suspensão da cobrança da tarifa externa comum para importação de bens de capital produzidos fora do Mercosul, prejudicando um dos setores industriais brasileiros que teve grandes benefícios com o bloco, o ex-ministro Lampreia declarou que o futuro da integração estava em risco (*O Estado de S. Paulo*, 2001b), já que a possibilidade de inviabilizar definitivamente a união aduaneira alteraria um dos seus princípios básicos – a existência da TEC. Como consequência, o Mercosul perderia sua funcionalidade nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas.

Essa declaração, assim como outras que se seguirão durante o final do governo Fernando Henrique Cardoso, revela o nível de aprofundamento da integração do Cone Sul esperado pela diplomacia. Em nosso entender o que poderíamos chamar de "modelo diplomático brasileiro de Mercosul" prevê a existência de uma união aduaneira, não havendo indícios empíricos que comprovem a intenção real de uma integração mais profunda, exceto no discurso.

Assim, a contradição entre o discurso e as ações efetivas com respeito à integração, durante uma década de processo integrativo, resultou em uma crise de expectativas com respeito à integração por parte das diplomacias dos países membros. Podemos concluir que no processo de aprendizado resultante da interação intergovernamental, os atores criaram suas expectativas quanto aos demais participantes e, no caso dos negociadores governamentais brasileiros, o padrão de comportamento consolidado não condiz com o papel esperado de principal ator e motor do processo integrativo.

Reforçando essa postura do governo brasileiro, em abril do mesmo ano, ao ser indagado sobre quais as possíveis implicações para o comércio multilateral e para a política externa brasileira, caso

houvesse algum avanço para a formação da Alca na reunião que se realizaria em Quebec no Canadá, o embaixador brasileiro na Organização Mundial do Comércio Celso Amorim foi categórico ao afirmar que não importava o resultado das negociações hemisféricas, pois a prioridade era o sistema multilateral, prevendo uma nova rodada global de negociações que abordasse o déficit de desenvolvimento (*Gazeta Mercantil*, 2001a).

Quase ao mesmo tempo, o embaixador José Alfredo Graça Lima, então subsecretário de Assuntos Econômicos e Integração do Itamaraty, conhecido por seu perfil multilateralista, manifesta a expectativa de que o acordo da área de livre comércio entre Mercosul e União Europeia pudesse sair antes mesmo da conclusão da negociação na Alca (*Folha de S.Paulo*, 2001).

Essa afirmação por parte do governo brasileiro indicava algo que até os dias de hoje tem validade. Trata-se da importância de um acordo desse tipo para diminuir as cobranças oriundas dos países participantes do Mercosul para que o Brasil pague pela coesão que necessita. Acreditamos, apesar de não ser o objetivo deste texto, que o acordo com a Europa poderia ser entendido pelo governo brasileiro, principalmente pelo corpo diplomático, como uma forma eficiente de manter a coesão no Cone Sul, adquirir melhores condições de negociar com os EUA em virtude da disputa entre as duas potências por essa zona de influência econômica e capacitar-se na negociação multilateral, mesmo que houvesse a necessidade de aceitar um determinado nível de custos (Vigevani; Mariano, 2005; Thornstensen, 2003; Veiga, 2005)

Em junho deste mesmo ano, às vésperas da Reunião de Cúpula do Mercosul, ocasião em que se comemorariam os dez anos do Tratado de Assunção, é publicado na imprensa o texto do embaixador Luiz Felipe de Seixas Correa apresentando uma expectativa mais favorável em relação ao processo e claramente endereçado aos governos participantes, numa tentativa de transmitir as atuais orientações brasileiras (Correa, 2001).

Seu argumento inicial é de que o Mercosul fornecia aos países membros a capacidade de enfrentar "com maior peso relativo as

difíceis negociações comerciais regionais, em inter-regionais e globais que compõem a agenda internacional" (ibid.).

Na sequência, argumenta que a crise vivida no processo tem como origem o seu próprio sucesso, caracterizado por um expressivo aumento do comércio entre os países. Assim, podemos perceber no embaixador a tentativa de não apontar culpados ou maiores responsáveis o que, por sinal, era de esperar já que se trata de um diplomata de carreira. No entanto, prossegue buscando ligar a crise a um descuido dos governos e, portanto, compartilhado por todos, com relação à necessidade de se buscar o aprofundamento da integração: "Esquecemo-nos de que sem políticas setoriais conjuntas, sem reconversão de setores improdutivos, sem o aproveitamento equitativo das vantagens comparativas de cada um não haveria jamais integração" (ibid.).

Mesmo não tendo sido o objetivo desta pesquisa abordar a posição dos demais países, levantamos alguns elementos de conhecimento geral, bastando fazer uma leitura atenta das notícias divulgadas pela imprensa de qualquer uma das nações ou mesmo na bibliografia especializada sobre o assunto, de que as medidas citadas acima eram demandas concretas dos demais atores governamentais e não governamentais em geral. Portanto, esse discurso tem dificuldade em se justificar baseado em acontecimentos concretos.

Mais adiante apresenta a solução: dedicar-se mais uma vez ao Mercosul, buscando o seu aprofundamento. Entendemos que o discurso do aprofundamento, diferentemente do discurso da expansão, é baseado em proposições genéricas e não é acompanhado de medidas ou de intenções específicas para chegar a esse aprofundamento, como demonstra o trecho abaixo:

> Só há, portanto, um caminho: rededicarmo-nos plenamente à razão de ser do Mercosul, à visão que o engendrou como um projeto estratégico de natureza política e econômica. Em outras palavras: promover a integração profunda entre os sócios. Integração gera crescimento, gera escalas de produção e de consumo, gera plataformas eficientes de exportação; integração, em suma, cria confiança,

solidez, capacidade de resistência à crises. O comércio virá junto, como num arrastão. (ibid.)

A partir das diversas informações já levantadas e também da pesquisa empírica realizada, afirmamos que, quando o discurso é defensivo – no sentido de resistir a alguma proposta concreta que pudesse promover o aprofundamento, como a reação à proposta de criação de um tribunal de justiça do Mercosul –, ele é específico e preciso nas justificativas contrárias a esse tipo de proposição. Acreditamos que esse tipo de prática diplomática pode ser explicado enquanto uma tática burocrática de aumento de seu poder relativo.

Essa corporação burocrática, conforme analisado anteriormente, dispõe de recursos de poder que se fundamentam, entre outros fatores, na sua reconhecida capacidade de negociação. Sendo assim, é no próprio processo negociador e na implementação que esse diferencial se mostra mais relevante. Nos processos decisórios em que os negociadores brasileiros apresentam o maior poder relativo, como é o caso do Mercosul, a preferência é por círculos mais restritos de negociação, pois as chances de influência sobre os atores são maiores.

Inversamente, dada a fragilidade negociadora brasileira, nos processos da Alca ou nas negociações multilaterais, a opção por uma maior transparência dos conteúdos negociadores ou da atuação conjunta com outros setores da sociedade garantiriam probabilidades maiores de ganhos ou justificariam posições mais duras. Isso fica claro a partir de 2003 com o respeito às negociações que levaram a proposta de "Alca *light*" e também na estratégia negociadora brasileira à frente do G20 no âmbito da OMC (Vigevani; Mariano, 2005).

Voltando ao texto do embaixador Correa, percebemos que as propostas brasileiras pareciam mais um pedido de confiança, apesar do histórico de ações concretas que claramente não ampara o discurso, levando à necessidade de fundamentá-la como forma de garantir coerência desse apelo. A forma encontrada foi alertar sobre as dificuldades que estavam por vir no sistema internacional e a fragilidade negociadora dos países do bloco, atribuindo a ideia de que não havia outra escolha razoável:

> Há tempo. Mas não muito. Os desafios da Alca, da negociação com a União Europeia e de uma futura rodada global no âmbito da OMC estão à porta. Podemos, cada qual, tentar a sorte individualmente nesses complexos exercícios, em que estão em jogo desde já as nossas próprias perspectivas de desenvolvimento[...] Por suas dimensões, o Brasil, em princípio, estaria proporcionalmente mais apto do que os demais sócios a deixar-se seduzir pela tentação da aposta individual. Mas ainda assim preferimos a opção da integração. Valemos mais reunidos do que divididos. (Correa, 2001)

O embaixador declara ainda que a estratégia brasileira terá três frentes. Vale a reprodução literal de sua citação não somente para demonstrar a sua generalidade, mas para reforçar os argumentos que temos defendido do que seriam, em realidade, os objetivos do Mercosul presentes na política externa brasileira e que, em geral, apresentam uma razoável ambiguidade com relação ao discurso que, em muitos momentos, apontavam no sentido de uma integração profunda capaz até de gerenciar um hipotético mercado comum futuro.

> Uma reafirmação inequívoca da inteireza do projeto do Mercosul enquanto uma união aduaneira instrumentada por uma tarifa externa comum; uma aceleração dos tempos, dos instrumentos de política e das instituições que darão sustentação à meta de integração profunda representada pelo mercado comum; e uma negociação pragmática dos problemas concretos de competitividade e de assimetrias com que nos defrontamos atualmente. (ibid.)

No final de junho de 2001, diante das dificuldades em manter a coesão do bloco diante do desafio de negociar com a União Europeia, o presidente Fernando Henrique Cardoso, em viagem à Bolívia, faz uma inesperada declaração pública que demonstra uma grande desconexão momentânea com o discurso e as atitudes do corpo diplomático. Demonstra claramente o exercício da diplomacia presidencial, pois vai além das posições administradas pela diplomacia, afirmando que o Mercosul era um projeto viável e que necessitava se fortalecer

e, para isso, seria o momento de se pensar na adoção de instituições supranacionais para viabilizar o aprofundamento da integração física e econômica. "Algumas pessoas condenaram o Mercosul à morte. Mas isso é um grande erro [...]. Temos que começar a organizar instituições supranacionais no Mercosul, e não depender apenas de uma ação política dos presidentes."[16]

Essa afirmação, além de não encontrar eco no interior da corporação diplomática, fortalece a ideia de que em determinados momentos essa tensão existente na condução presidencial dos assuntos relacionados ao Mercosul se confrontam com os objetivos que respondem mais à lógica de funcionamento do corpo diplomático. É a partir da constatação dessas tensões que podemos construir uma explicação que identifica um projeto de Mercosul diplomático que pode ser distinto da ideia de Mercosul dos presidentes ou das forças políticas que dão sustentação ao governo.

Mesmo havendo uma razoável diversidade de atores que compõem o todo representado pelo processo de tomada de decisões em política externa, podemos dizer que no interior deste jogo que define as ações externas, alguns atores têm maior capacidade de influência sobre as decisões do que outros. Se é verdade que o presidente é uma força indiscutível no processo, também é verdade, de acordo com os fatos analisados, que o corpo diplomático manteve na condução do Mercosul um grande grau de autonomia e, como veremos, essa é exercida no dia a dia do jogo decisório – diferentemente das intervenções presidenciais que, mesmo tendo grande relevância, são pontuais e dependem dos atores governamentais especializados para implementação destas orientações. Há, na verdade, uma significativa distância entre a formulação e a implementação das decisões em política externa no Brasil, pelo menos é o que se percebe na condução das negociações no âmbito regional.

Desta forma, estamos de acordo com Seitenfus e Ventura (2001):

---

16 "Novo plano só reorganiza anteriores", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 29/6/2001.

> A surpreendente defesa de instituições supranacionais pelo chefe de Estado brasileiro pode resultar de uma autocrítica quanto ao aprofundamento que não houve ou pode simplesmente estar vinculada à constatação de que nosso país tem muito a ganhar na associação com a União Europeia e o Mercosul é o único interlocutor possível para isso.

A declaração presidencial não repercutiu significativamente e o segundo semestre de 2001 teve início com as atenções voltadas para as pressões sobre a Tarifa Externa Comum, principalmente por parte do governo argentino, aumentando os questionamentos a respeito da manutenção da união aduaneira que, inclusive, era requisito para a negociação da área de livre comércio com a Europa.

O principal negociador europeu, Pascal Lamy, em visita oficial ao Brasil a fim de tratar do prosseguimento das negociações comerciais lideradas nesse momento pelo Brasil (*Gazeta Mercantil*, 2001b), devido às dificuldades domésticas argentinas, deixou clara a falta de interesse da Europa no caso de ter que negociar com um Mercosul em formato de área de livre comércio, pois entendia que se assim fosse, a perspectiva era de diluição do Mercosul no âmbito da negociação da Alca.

Mesmo havendo a aceleração das negociações hemisférica e também com os europeus, o que ajudava o governo brasileiro a conseguir a aceitação de sua liderança por parte dos parceiros do bloco, a realidade da integração no Mercosul era marcada pela dificuldade em manter a disciplina necessária para o funcionamento pleno de uma união aduaneira, mantendo aceso o questionamento quanto à sua viabilidade.

O caso específico que demonstra bem a dificuldade em manter a coesão foi a manifestação pública do ex-ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia a respeito da inviabilidade da Tarifa Externa Comum, chegando a propor que o governo brasileiro deveria aceitar a suspensão desta por tempo indeterminado, já que a união aduaneira era um "faz de conta" (*O Estado de S. Paulo*, 2001c). Afirmava que voltando à situação de área de livre comércio facilitaria a adesão do Chile e da Bolívia.

O ministro Celso Lafer, representando o sentimento mais ou menos generalizado entre os negociadores oficiais, imediatamente reage comentando essas declarações e afirmando que a sugestão do ex-ministro propunha a realização de um grande retrocesso baseado em problemas conjunturais. O resultado seria o aborto de um processo estratégico brasileiro, além da diluição do bloco na área de livre comércio hemisférica.

A deterioração do relacionamento com a Argentina continuou, chegando à quase ruptura. Após declarações do então ministro da Economia argentino Domingo Cavallo a respeito do regime de câmbio brasileiro, o presidente brasileiro solicitou a volta para o Brasil do então representante especial da Presidência para o Mercosul, embaixador José Botafogo Gonçalves, que estava negociando justamente a proposta que o Mercosul apresentaria à União Europeia.

No entanto, no mês seguinte, como forma de manter sua decisão em sustentar o processo de integração até o fim de seu governo, o presidente indicou Botafogo Gonçalves para assumir a embaixada em Buenos Aires, reforçando também essa decisão o fato de que dentro de poucos meses a Argentina assumiria a presidência *pro tempore* do bloco.

A presença de Botafogo Gonçalves à frente da embaixada argentina sinalizou que, mesmo sendo considerado um negociador difícil, era reconhecido também por suas propostas de um Mercosul um pouco mais profundo, aceitando inclusive a existência de um órgão permanente para solução de conflitos.

Isso não significava que as posições do embaixador, pelo menos até este momento, representassem uma integração que extrapolaria a visão predominante da integração comercial, mas demonstra a posição governamental daquele momento em permitir o que ele chamava de uma maior flexibilidade em virtude das dificuldades internas pelas quais a Argentina passava. Indicava, portanto, a aceitação mesmo que temporária de exceções sobre os mecanismos existentes da integração.

O último ano do governo Fernando Henrique Cardoso é muito importante para essa pesquisa porque demonstra a consolidação da estratégia de adaptação do corpo diplomático iniciada no ano anterior,

tendo em vista não somente a utilização do Mercosul como instrumento de enfrentamento da aceleração nas negociações comerciais internacionais, mas a preocupação da corporação em se preparar para o resultado das eleições presidenciais, que por sinal, já apontavam para uma perspectiva mais nacionalista e menos liberal, independentemente se o presidente fosse o candidato do governo, José Serra, ou o candidato da oposição Luiz Inácio Lula da Silva.

Um núcleo decisório que representava a orientação multilateral na política externa brasileira e o tratamento de subordinação do Mercosul a esses objetivos era representado basicamente pela presença dos embaixadores Clodoaldo Hugueney – que acumulava a subsecretária geral de Integração, Assuntos Econômicos e Comércio Exterior, além da Representação do presidente da República para Assuntos do Mercosul, delegando a coordenação das tarefas deste último cargo ao embaixador Carlos Alberto Simas Magalhães; o embaixador na União Europeia, José Alfredo Graça Lima; o embaixador na OMC, Luiz Felipe de Seixas Correa; e também o embaixador na Argentina, Botafogo Gonçalves. Deve-se ainda acrescentar como negociador extracorporação, mas com relevante papel desempenhado nas negociações desde o ano anterior com a Argentina do então Secretário do Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Reginaldo Arcuri, lembrando que ele ocupará no novo governo a direção da Secretaria Técnica do Mercosul, uma proposta brasileira proveniente deste núcleo negociador instalada no início do governo Lula da Silva.

É interessante notar que essa consolidação de ocupação de cargos internos à corporação, de maneira geral, se manteve a mesma com a vitória de Lula da Silva, permanecendo atuante até pelo menos 2004. Esse núcleo decisório seria o responsável por fazer as adaptações corporativas necessárias para a transição em direção ao próximo governo, conseguindo administrar a agenda comercial externa de forma que, em maior ou menor grau, teria grande probabilidade de ser aproveitado no governo seguinte – o que de fato aconteceu – diante dos compromissos assumidos, da complexidade dos temas tratados e do

risco de alterar a escalação da equipe de negociadores em curto espaço de tempo.

Logo ao assumir os trabalhos de chefiar a negociação comercial brasileira, o embaixador Clodoaldo Hugueney afirmou com relação ao Mercosul que uma de suas prioridades era a de "limpar a mesa",[17] referindo-se à situação conflituosa existente no bloco. Além dos problemas advindos da burocracia existente nas relações intergovernamentais, que em muitos casos dificultam o avanço do comércio entre os países, o embaixador propôs a criação do Convênio de Créditos Recíprocos que poderia ajudar a economia da Argentina, que passava por uma situação de crise, ajudando a diminuir os impactos no relacionamento entre os dois principais países. Outra indicação era no sentido de incentivar acordos no setor automotivo, buscando o aprofundamento maior das cadeias produtivas, como as de madeiras, têxteis, couros e calçados.[18]

Entre outras prioridades, ficou clara a incumbência de manter minimamente o funcionamento da união aduaneira, reforçando que sua função principal era de consistir em um mecanismo eficaz para as grandes negociações comerciais internacionais nas quais o Brasil e o Mercosul estavam participando. Isto foi expresso em diversas afirmações públicas. "Se queremos negociar a Alca, temos que ter uma TEC que funcione."[19] Ou ainda, "Quer queira quer não, o Mercosul vai ter que estabelecer uma definição da TEC, até porque serve não só para negociar com a Europa, mas também para as negociações da Alca e da OMC".[20]

Na análise dos acontecimentos do ano 2001, até pelo menos o início do segundo semestre, é perceptível o esforço dos negociadores brasileiros liderados pelo embaixador Clodoaldo Hugueney e, em

---

17 "País tem de 'limpar a mesa' no Mercosul, afirma embaixador", *Valor Econômico*, São Paulo, 27/2/2002.

18 "Negociação com UE começa a andar", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 4/4/2002.

19 "Enfraquecimento do Mercosul pode afetar Alca, diz embaixador", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 30/4/2002.

20 "União Europeia cobra definição do Mercosul", *Folha de S.Paulo,* São Paulo, 13/5/2002.

seguida pelo embaixador Botafogo Gonçalves, além da atuação do Secretário do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Reginaldo Arcuri, no sentido de garantir para o próximo presidente da República um "Mercosul mais fortalecido", de acordo com as próprias palavras do embaixador Hugueney.[21]

O segundo semestre desse ano iniciou-se com o Brasil ocupando a presidência *pro tempore* do Mercosul em pleno clima de eleições brasileiras e crise econômica argentina, além do encaminhamento das negociações realizadas no âmbito hemisférico. Podemos dizer que os acontecimentos acompanhavam as declarações diplomáticas no sentido de elevar o bloco em crise para uma situação de um funcionamento mínimo, preparando-o para as mudanças políticas do próximo ano, principalmente com respeito ao início do novo governo brasileiro, como fica claro em declaração do próprio embaixador Hugueney: "O momento é extremamente difícil, delicado, de crise econômica e ano eleitoral, mas podemos lançar ações não retóricas que garantam a credibilidade do Mercosul".[22]

Um caso interessante deste período foi que, semanas antes da definição eleitoral, pela primeira vez, o ministro das Relações Exteriores brasileiro afirmou publicamente que havia necessidade de criação de mecanismos de financiamento da integração e especificou como isso deveria ser feito. Apesar desta ideia já ter aparecido durante a gestão do ex-ministro Luiz Felipe Lampreia, ainda não havia adquirido *status* dentro da corporação, sendo em muitos casos uma proposta individual ou esvaziada de suporte institucional – em anos anteriores, o embaixador Botafogo Gonçalves levantara a ideia de utilizar o BNDES como mecanismo de diminuição das pressões intrabloco.

No entanto, a proposta brasileira deve ser analisada com certo cuidado, pois ainda não podemos dizer que se referia a um mecanismo de financiamento que pudesse permitir o aprofundamento da

---

21 "Brasil decide ir sozinho contra os EUA na OMC", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 14/6/2002.

22 "Crise econômica e eleições emperram as negociações em bloco", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 14/6/2002.

integração. Acreditamos, inclusive, que este não era o objetivo, mas sim o de proporcionar o mínimo de coesão necessária para o enfrentamento das negociações comerciais internacionais, o que possibilitaria concretizar essa postura corrente na política externa brasileira conforme já foi demonstrado.

O mecanismo de financiamento da integração tinha o objetivo claro de dar suporte ao projeto brasileiro de expansão do bloco. Para isso propunha o avanço das negociações entre o BNDES, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), com o objetivo de financiar o comércio e os projetos de investimentos no âmbito do acordo que estava se estabelecendo entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN).

Na visão do ministro Celso Lafer essas conversações deveriam se concretizar para que em dezembro desse ano houvesse o início do acordo com a CAN.[23]

Essa proposta encontrou resistência do governo paraguaio, que exigiu dos negociadores brasileiros um esforço adicional na tentativa de convencê-lo da necessidade desta expansão. A desconfiança paraguaia fundamentava-se na percepção de que o Mercosul diminuiria ainda mais sua capacidade de oferecer-lhe benefícios, na medida em que esses mecanismos financeiros, a serem criados, poderiam ser direcionados fundamentalmente aos países andinos. O governo uruguaio também manifestou o descontentamento a esse respeito e com a forma como as negociações foram realizadas.

Podemos afirmar que, até o final do governo Fernando Henrique Cardoso, a expansão parecia ser um objetivo claro do Mercosul, contido na política externa brasileira, enquanto a disposição do governo brasileiro em pagar os custos da integração se voltava para essa finalidade, e não para o aprofundamento da integração. Mesmo privilegiando a ampliação rumo à América do Sul, demonstrava-se também uma clara preferência pela utilização das instituições

23 "Mercosul e andinos abrem caminho para acordo", *O Estado de S. Paulo,* São Paulo, 16/9/2002.

nacionais brasileiras, evitando a constituição de mecanismos comunitários no âmbito do bloco expandido.

No mês de dezembro, com o resultado das eleições brasileiras já definido, percebe-se a preocupação do corpo diplomático em adaptar-se às novas circunstâncias. Além do avanço nas intenções acima descritas, o encerramento da gestão brasileira na presidência *pro tempore* do Mercosul também foi marcado pelos esforços para:

- transformar a Secretaria Administrativa do Mercosul, que desempenhava funções voltadas para dar um suporte mínimo à realização das negociações intergovernamentais, em uma Secretaria Técnica com capacidade de melhorar o apoio às negociações externas do bloco, além de realizar as tarefas corriqueiras para o andamento dos trabalhos internos;
- negociar com os governos paraguaio e uruguaio no sentido da aceitação da negociação com a CAN;
- avançar na incorporação do Fonplata na Corporação Andina de Fomento;[24]
- promover um diálogo maior com a sociedade.

Resumindo, podemos dizer que tanto a corporação diplomática quanto o próprio bloco apresentavam-se, em maior ou menor grau, ajustados ao início do governo Lula da Silva. Levando em consideração essa maior disposição em debater o processo, vale ressaltar que ao fechar as cortinas do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, foi realizado no Rio de Janeiro, por iniciativa governamental, um seminário reservado e presidido pelo ministro Celso Lafer para a discussão de propostas formuladas por empresários, sindicalistas, acadêmicos e especialistas governamentais com o intuito de fortalecer o Mercosul.[25]

24 "Bloco começa a discutir na próxima semana livre comércio com o Peru", *Valor Econômico*, São Paulo, 6/12/2002.

25 "Brasil tenta fazer Paraguai aceitar bloco andino", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 5/12/2002.

Em meio a esse esforço final do governo Fernando Henrique Cardoso em promover uma discussão mais aberta a respeito do Mercosul, foi possível visualizar novamente as diferenças de opinião entre o ex-ministro Lampreia e o embaixador Botafogo Gonçalves. Mais do que uma simples divergência de opinião, essas manifestações evidenciaram as divisões que estariam presentes no governo Lula da Silva, com relação ao próprio corpo diplomático.

As afirmações do ex-ministro Lampreia demonstraram claramente a percepção de que o modelo de integração vigente até aquele momento havia se esgotado e propunha, mais uma vez, uma flexibilização da arquitetura montada. Mesmo dando a entender que isto não significaria a superação do mesmo, não propunha um modelo alternativo capaz de realizar o que ele afirmava ser o objetivo de construir um mercado comum. Em nosso entender os trechos abaixo reproduzidos demonstram a inexistência de uma proposta que fosse mais do que uma integração calcada em instituições intergovernamentais, principalmente se lembrarmos que o ex-ministro esteve à frente da gestão do período de consolidação do mesmo:

> O Mercosul não deve ser considerado como a principal forma de inserção internacional do Brasil. Pelo tamanho de sua economia e pelo peso dos seus principais ativos, o Brasil tem capacidade para uma inserção própria. Pode negociar singularmente com nossos principais parceiros industrializados na OMC ou acordos regionais de integração. Não tenho dúvida de que, embora possível, esse caminho individual será menos vantajoso do que uma postura unificada de um bloco como o Mercosul. (Lampreia, 2002, p.204)

> A sobrevivência do projeto, ainda que em um formato mais simples e gradual, é o objetivo principal a ser atingido. Seria desastroso abandonar o belo projeto de integração regional que chegou a florescer consideravelmente. Precisamos encontrar caminhos possíveis e não insistir em forçar o irrealista [...] (ibid., p.206)

> Considero muito difícil um relançamento do Mercosul em futuro previsível nas linhas do ambicioso projeto que chegamos a perseguir, na década de 1990, de chegar mais rapidamente do que a Europa a um mercado único de circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas. O Mercosul está precisando de pragmatismo. Ficou evidente que o modelo estabelecido em Ouro Preto revelou-se inviável a curto prazo, pelo menos. Por isso, parece-me que o momento agora é de flexibilização de seus compromissos e instrumentos. Mas não pode haver uma desfiguração tão forte que o Mercosul se descaracterize. (ibid., p.205)

Já nas palavras de Botafogo Gonçalves, era possível perceber as indicações do esgotamento do modelo, tomando o cuidado de isentar a gestão diplomática brasileira com respeito a essa forma de conduzir a integração, pois atribuía sua existência a um descuido por parte dos negociadores em face aos momentos favoráveis, ou seja, o discurso era de que os problemas institucionais do Mercosul resultaram mais da distração dos negociadores em um situação de calmaria e menos da defesa de uma escolha específica por parte do corpo diplomático, que apontava para um projeto de integração que se consolidou enquanto tal. Apesar do conteúdo retórico, é possível verificar o reconhecimento de uma divisão interna ao governo brasileiro quanto à sua disposição em liderar o processo.

> A sobrevivência e o fortalecimento do Mercosul dependem da capacidade de seus sócios de perceberem o projeto como destino e identidade de seus membros. O aprofundamento do processo de integração também é essencial para a estabilidade e a melhor inserção internacional de seus membros. Ao Brasil, o país politicamente mais estável e de maior economia da região, cabe exercer um papel mais efetivo de liderança no processo, patrocinando medidas para a crescente institucionalização do bloco, como a criação de normas comuns e de um Banco do Mercosul. (Gonçalves, 2002, p.147)

O que se deve ter em mente é que a capacidade do Brasil de exigir dos demais países o cumprimento das normas de integração vigentes

> e o compromisso com novas iniciativas e acordos é diretamente proporcional ao engajamento do Brasil no processo integracionista, à assimilação de uma genuína mentalidade de integração. Ainda persiste uma espécie de *deficit* de liderança brasileira, até mesmo na hora de cobrar dos demais países respeito e lealdade a um projeto de integração como o Mercosul, porque persiste também nossa ambiguidade sobre se queremos ou não investir em uma integração de fato e arcar com os custos de uma crescente coordenação com os demais países. (ibid., p.155)
>
> A virtude da leveza institucional no momento da bonança se transformou no vício da inoperância no momento da crise. (ibid., p.157)

Em suma, o período Fernando Henrique Cardoso se iniciou buscando a continuidade do projeto de superação do modelo de desenvolvimento fundamentado na industrialização a partir da substituição de importações, implementado no governo Collor. Para isto, realizou as medidas econômicas voltadas para a abertura comercial, privatizações, contenção nos gastos públicos, enfim o conjunto de propostas conhecidas como sendo neoliberais, além do programa de estabilização da moeda.

Ao mesmo tempo que conseguiu aumentar a credibilidade brasileira no sistema internacional também demonstrou o aumento da vulnerabilidade advinda da maior interdependência com relação ao sistema financeiro internacional, principalmente com as crises mexicana, asiática e russa, que marcaram o ambiente no qual política externa estava operando (Pinheiro, 2004).

Vale ressaltar que na análise dos discursos de autoridades brasileiras nos foros internacionais, verifica-se a tentativa de melhorar a imagem brasileira a partir dos argumentos de que o Brasil consolidara a democracia, realizara a abertura econômica e estabilizara a moeda. Isso fortaleceu sua autoidentificação como país mediador com características de potência média e que contava com uma tradição diplomática que garantia confiança para uma atuação com este perfil (Marques, 2005).

Esse projeto político se incorporava na política externa por meio da orientação baseada na "autonomia pela integração", que buscava simultaneamente maior adesão aos regimes internacionais e às instituições que davam uma certa ordem ao sistema, e garantia sua margem de ação, mesmo reconhecendo as limitações de poder do Estado. Já no plano regional, a postura foi de fazer valer o seu diferencial de poder, utilizado para exercer a liderança brasileira e instrumentalizando o Mercosul para gerenciar os efeitos da globalização (Pinheiro, 2004).

As análises que apontam o Mercosul como fruto das circunstâncias e da adoção das políticas neoliberais nos países da região não explicam de forma suficiente a forte defesa brasileira da intergovernamentalidade no processo de integração. A vigília deste princípio está mais ligada às raízes formadoras da nossa política externa do que às opções do projeto político adotado durante os governos de Fernando Henrique Cardoso.

Nossa percepção é que esse projeto encobria os objetivos da política externa brasileira e do seu respectivo modelo de integração. Na medida em que tal projeto político muda, mesmo com a continuidade da política econômica no primeiro governo Lula da Silva, inicia-se o processo de descobrimento dessas raízes, de modo que as tensões sobre os elementos de continuidade da política exterior aumentam e ajudam a revelar a capacidade de resposta do corpo diplomático.

6.3 O período Lula da Silva

Já no primeiro mês do novo governo, o Itamaraty anuncia medidas de mudança organizacional e da corporação no sentido de responder às novas demandas.[26] A impressão inicial era de que este governo conseguiria imprimir uma mudança na orientação da política externa, principalmente no que se refere ao Mercosul e às prioridades da integração na América do Sul.

26 "Itamaraty cria setor dedicado América do Sul", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 11/1/2003.

Havia um novo direcionamento que tendia mais para um perfil nacionalista e desenvolvimentista, principalmente com a volta de Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores e da presença do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães na Secretaria Geral. No entanto, isso não significava que o núcleo decisório deste órgão e a própria política externa com relação ao Mercosul e às negociações comerciais internacionais haviam sofrido forte alteração, mesmo com o início do funcionamento do Protocolo de Olivos que aprimorava o sistema de solução de controvérsias e foi uma decisão tomada no final do governo anterior.

Pelo contrário, fica claro o resultado da bem-sucedida estratégia de adaptação do Itamaraty, iniciada mais de um ano antes, assim como o aprofundamento das orientações previamente estabelecidas. O simples fato de que já na primeira quinzena de 2003 essas modificações internas se apresentavam razoavelmente formuladas é suficiente para verificá-lo, principalmente porque ao longo deste ano essas modificações são gradativamente implementadas e com relativo sucesso.

Isso não significa afirmar que inexistiam conflitos internos, principalmente com o setor da diplomacia que saíra mais fragilizado com o resultado das eleições, assim como conflitos entre o novo governo, parte das forças que o apoiavam e o próprio corpo diplomático.

A primeira das modificações anunciadas pelo Itamaraty foi a criação da Subsecretaria Geral de Assuntos da América do Sul (SGAS) para tratar de temas relativos ao Mercosul, inclusive as demandas por aprofundamento, assim como das negociações para ampliação do bloco em direção à América do Sul, em especial o acordo com a Comunidade Andina, e do aprofundamento e ampliação dos projetos de infraestrutura no continente sul-americano.

À frente dessa nova estrutura estava o embaixador Luiz Felipe Macedo Soares, conhecido por ter um bom relacionamento pessoal com o novo presidente, que concentraria atribuições antes pertencentes à Subsecretaria Geral de Assuntos Políticos (SGAP) e à de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior (SGIE).

No momento da sua posse, no mês de maio, Macedo Soares declarou que seu objetivo era o de atender à prioridade do novo governo que se voltava para a América do Sul.

> A prioridade para a América do Sul contempla a construção da integração física, econômica e comercial; e a cooperação política e social [...] Trata-se de uma mudança conceitual sem precedentes, sem prejuízo das relações com outros países latino-americanos e do Caribe [...] Queremos intensificar o relacionamento com cada país da região, para que a América do Sul funcione como espaço de prosperidade, com elevação dos padrões político, social e econômico.[27]

Anunciava ainda a ênfase no projeto de integração física iniciado no governo anterior e nos projetos nas áreas de comunicação, energia e transportes. Num primeiro momento, parece que o embaixador Clodoaldo Hugueney (SGIE) perdera a responsabilidade sobre as negociações do Mercosul com os países não pertencentes à América do Sul, com relação à Alca e também com relação ao acordo com a União Europeia. Entretanto, o que parece ter ocorrido foi uma maior especialização na condução das negociações comerciais, resultando na concentração do embaixador Hugueney em torno das negociações da OMC e, principalmente, com seu papel no acompanhamento dos contenciosos no nível multilateral.

O que lhe restou acabou sendo o núcleo das ações e das prioridades na condução da política externa do primeiro governo Lula da Silva: a aposta em favor da arena multilateral, calcada no apoio que poderia advir da diversificação das relações internacionais brasileiras.

Houve, na verdade, uma melhor distribuição das atribuições dentro do Ministério, a fim de gerenciar melhor a coesão no Mercosul e a condução brasileira nas grandes negociações comerciais, tendo como primeira prioridade as negociações na OMC, seguidas pela resistência às negociações com os Estados Unidos no âmbito da Alca. Restava

27 "A América do Sul é a prioridade no Itamaraty", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 8/5/2003.

ao Mercosul o papel de instrumento para alcançar esses objetivos maiores, deixando clara a sua subordinação quanto aos interesses brasileiros de inserção comercial internacional.

A criação da Subsecretária Geral de Assuntos da América do Sul (SGAS), além de consolidar os objetivos de expansão do modelo diplomático do Mercosul, tinha igualmente o propósito de gerenciar a coesão do bloco a partir do estreitamento das relações entre Brasil e Argentina, entendidas como o centro deste processo, o que parece resgatar as origens da integração na segunda metade dos anos 1980.

Para o ministro Celso Amorim, chegara a "hora da verdade para o Mercosul", que deveria ter uma posição comum frente às negociações hemisférica e com relação à União Europeia. O discurso era de que o bloco era prioritário para o governo brasileiro, e a relação bilateral com a Argentina era "a coluna vertebral do processo de integração".[28]

Ao mesmo tempo que se buscava a retomada da articulação entre Brasil e Argentina, aceitou-se tratar os temas caros ao aprofundamento da integração, enquanto posição conjunta dos governos brasileiro e argentino, como é o caso das assimetrias existentes entre os países. Essa aceitação respondeu não somente à nova postura do governo Lula da Silva, mas também à ocorrência de fortes pressões argentinas, e principalmente paraguaias e uruguaias. Vale dar destaque e atenção às declarações do ministro Celso Amorim:

> O entendimento entre Brasil e Argentina é fundamental para o andamento de temas como o Mercosul, a Alca, o multilateralismo [...] Se há desacordo entre os dois, o Mercosul não anda [...] Se houver acordo, não é o suficiente para fazer o Mercosul andar, mas torna mais fácil a conversa com os outros [...]. Pela primeira vez, vamos expressar que aceitamos a questão das assimetrias [...] Mas não como uma

28 "Para Amorim, Mercosul requer definição", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 5/2/2003.

> coisa permanente, pois Paraguai e Uruguai não devem ter o desejo de viver na exceção.[29]

O curioso desta afirmação é o reconhecimento público da ausência deste tema na política externa brasileira com respeito ao Mercosul e a solução proposta na qual se baseava o aprofundamento das discussões em torno de um fundo regional com recursos provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do BNDES e da Corporação Andina de Fomento. O fundo, portanto, não seria de uso exclusivo dos países do Mercosul e também não indicava que seria incorporado à estrutura institucional do bloco. Portanto, podemos afirmar que o financiamento não se voltava necessariamente para o aprofundamento do bloco, embora estivesse de acordo com as necessidades para permitir sua expansão, mantendo a determinação consolidada já no governo anterior.

Essa postura de maior generosidade segundo o ministro Celso Amorim se justificava porque "o Brasil não pode, com relação a países menores, sobretudo Uruguai e Paraguai, agir como se estivesse agindo com a União Europeia ou a República da China, que são gigantes" (Tachinardi, 2003a).

O discurso diplomático estava afinado com as intervenções presidenciais, como demonstra a fala do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 apud Monteiro; Goitia, 2003):

> É necessário fortalecer as agendas política, social e cultural do Mercosul, dar-lhe uma dimensão mais humana [...] o fortalecimento do Mercosul é imprescindível para levar adiante as negociações com os outros países e blocos, pois será assim garantida uma presença influente da América do Sul no mundo [...] nós temos de ter uma política de generosidade com os países de economia mais fraca, facilitando e incentivando que as coisas aconteçam [...] Nós todos tomamos consciência que somos pobres, tomamos consciência que temos

29 "Brasil e Argentina buscam estratégia para bloco", *O Estado de S. Paulo,* São Paulo, 16/12/2003.

> coisas em comum e temos soluções para problemas em comum, e quando tomamos consciência de que, se nos juntarmos e estabelecermos políticas comuns, ficará mais fácil resolver os nossos problemas junto a outros países.

O trecho acima citado demonstra o interesse do governo brasileiro em assumir a liderança do processo na América do Sul para, simultaneamente, fortalecer-se em seus esforços de inserção internacional. Sua intenção era ligar os objetivos de expansão com o de aprofundamento, representando uma mudança significativa da postura brasileira.

A inovação não estava no fato de pronunciar uma intenção de aprofundamento, porque algo similar já fora pronunciado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso no final de seu segundo mandato – conforme já relatado –, mas em que essa afirmação encontra eco nos discursos do ministro das Relações Exteriores e em parte da diplomacia diretamente envolvida, principalmente com a entrada do embaixador Macedo Soares na SGAS.

Essa proposta governamental respaldava-se nas forças que sustentavam o novo governo, principalmente com relação à novidade expressa pelo apoio partidário e de setores organizados ligados às organizações sindicais e a outros setores não governamentais.

Aparece um novo tipo de intervenção na diplomacia presidencial, com a criação do cargo de Assessor Presidencial para Assuntos Internacionais, função assumida por Marco Aurélio Garcia, que se constitui numa inovação na maneira como os assuntos internacionais do governo brasileiro são tratados. Marco Aurélio Garcia (2003 apud Tachinardi, 2003b) afirma:

> Hoje temos um eixo importante para a reconstrução do Mercosul que deverá incidir sobre a política sul-americana [...] uma nova visão do processo de integração. Não nos interessa que uma fábrica feche as portas na Argentina e abra-as em São Paulo. Isso é válido para uma empresa instalada no Uruguai e no Paraguai. É fundamental assumir o destino das economias da região.

No entanto, é importante verificarmos como se deu a implantação destas novas orientações. Um fator que reforça nossa percepção de que a estratégia de adaptação diplomática para a transição governamental obteve sucesso, ao menos com relação ao Mercosul, foi a posse de Reginaldo Arcuri como titular da Secretaria Técnica do Mercosul,[30] proposta brasileira transformada em decisão do bloco.

De acordo com a análise das negociações em que esteve envolvido, é possível dizer que Arcuri, mesmo não tendo origem na corporação diplomática, apresentava uma forte ligação com o perfil multilateralista que se fortaleceu na política externa brasileira e, por outro lado, parecia contar com o apoio presidencial e de setores que o apoiavam, pois, em princípio, sua postura não vetava medidas que pudessem aprofundar o Mercosul.

Assim, a Secretaria Técnica administrava a expansão do bloco, mas simultaneamente sinalizava com a possibilidade de criação de mecanismos voltados para a gestão do aprofundamento da integração, o que era muito importante principalmente para os países menores e de setores organizados da sociedade civil que apoiaram o novo presidente na campanha eleitoral. Se a política econômica do novo governo parecia não agradar essa base de apoio, o mesmo não era possível dizer com relação à política exterior.

Já em meados de 2003 evidencia-se o grande esforço realizado no sentido de efetivar as novas orientações que até aquele momento apresentavam como novidade a intensificação das diretrizes básicas formuladas no período anterior e, em especial, a diversificação mais intensa das relações internacionais do país a partir do Mercosul. No final de abril, por exemplo, verifica-se o incremento das conversações do bloco e a Índia. Na ponta dessa nova orientação, estava a criação do G20 e o seu efeito sobre as negociações da Rodada Doha, além da sinergia resultante que ajudou nas negociações hemisféricas até conseguir o impasse do processo com a proposta brasileira de criação da "Alca *light*".

---

30 "Argentina aceita postergar entrega de proposta à Alca", *Valor Econômico,* São Paulo, 5/2/2003.

Além da condução direta do ministro Celso Amorim nestas negociações, cabe destacar a atuação dos embaixadores Hugueney e Simas Magalhães. Houve igualmente um aumento de poder nas mãos de Adhemar Bahadian na copresidência brasileira nas negociações da Alca,[31] que antes disso ocupara o cargo de Cônsul Geral da Embaixada Brasileira em Buenos Aires e trabalhara diretamente com Celso Amorim até o ano de 2001, na missão brasileira em Genebra. Mais uma vez, reforçava-se o perfil multilateralista da política exterior do Brasil.

É importante frisar que uma importante ação do governo brasileiro com relação ao funcionamento do Mercosul foi o apoio para a criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CPRM), por decisão do CMC (Conselho do Mercado Comum) em outubro de 2003. Esta comissão estaria ligada diretamente ao órgão de cúpula do bloco, o CMC, e seria composta por um representante de cada Estado participante além do seu presidente. Um detalhe a ser levado em consideração é que o presidente da CRPM é proposto pelos presidentes da República de cada sócio do Mercosul. A aprovação dessa decisão demonstra uma tentativa de ligação mais direta entre as instituições do Mercosul e a Presidência da República.

Está estipulado pelo Protocolo de Ouro Preto (de 1994) que, ao completar dez anos desde sua assinatura, o Mercosul deveria passar por uma revisão institucional, com o objetivo de avaliar a adequação dos órgãos e mecanismos institucionais estabelecidos durante todo o processo de integração.

Desta forma, o ano de 2004 teve início com algumas promessas de transformação, principalmente porque as negociações hemisféricas pareciam estar controladas, ao menos do ponto de vista do governo brasileiro, com a discussão sobre a criação de um fundo de investimentos para reduzir ou amenizar os impactos da própria integração e, também, com a perspectiva de criação de um Parlamento do Mercosul.

---

31 "Cônsul em Buenos Aires será copresidente da Alca", *Valor Econômico,* São Paulo, 19/5/2003.

Esse panorama favorável não significou, contudo, uma trégua nos conflitos comerciais entre os dois principais parceiros, nem a perspectiva de um melhor relacionamento entre os presidentes Lula da Silva e Néstor Kirchner, sendo crescentes as demandas para que o governo brasileiro oferecesse benefícios adequados ao nível de liderança que pretendia implementar no nível sub-regional.

Com relação ao mecanismo de financiamento a ser criado, ainda era perceptível o entendimento brasileiro de que este deveria apoiar-se em instituições nacionais ou, se assim não fosse possível, em instituições não exclusivas ao Mercosul. A posição brasileira pregava a necessidade de adaptar os instrumentos de financiamento existentes no âmbito do BNDES para tal finalidade, como demonstra a opinião do embaixador Botafogo Gonçalves, que deixava a Embaixada Argentina e se aposentava da carreira diplomática para assumir a Presidência do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri) localizado na cidade do Rio de Janeiro:

> Eu sustento a ideia de que o BNDES possa ter, além de suas funções atuais, uma função de órgão de fomento regional. Sou favorável à extensão da atuação do BNDES para além das fronteiras e à busca de mecanismos de integração financeira do BNDES, seja para investimentos em infraestrutura, financiamento do comércio ou investimentos produtivos de longo prazo. De tal maneira que esses investimentos integrem as economias da região. Se temos e queremos ter um mercado unificado, não há por que distinguir um do outro.[32]

Ao mesmo tempo, crescia o debate sobre a questão da revisão institucional entre os negociadores do bloco e também na imprensa escrita, apontando para a necessidade de repensar a intergovernamentalidade do Mercosul e para a possibilidade de adoção de órgãos supranacionais.

32 "Embaixador pede mudança no BNDES", *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 6/5/2004.

Conforme descrito anteriormente, é tradição do corpo diplomático brasileiro não tratar publicamente a questão da supranacionalidade, exceto quando provocado. Sendo assim, em meados desse ano o ex-embaixador Rubens Barbosa intervém na discussão, apresentando argumentos com o mesmo conteúdo das posições defendidas dez anos antes, à época da definição das instituições criadas pelo Protocolo de Ouro Preto.

Seu argumento central era que a discussão da supranacionalidade deveria ser precedida necessariamente pelo debate sobre a necessidade de um mecanismo de votação com peso diferenciado, acabando com a capacidade de veto dos países membros. Para o embaixador, "se o objetivo é criar uma instituição supranacional, não se pode deixar de lado o voto ponderado".[33]

Às vésperas da realização do que deveria ser reconhecido na história da integração regional do Mercosul como um momento de reafirmação do compromisso e de um salto de qualidade em direção ao aprofundamento do bloco, o ex-embaixador intervém novamente, com um texto assinado e publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, com o título "O Mercosul na visão do PT" (Barbosa, 2004).

Neste artigo, o embaixador retoma mais uma vez o argumento defendido desde a época em que era o principal negociador brasileiro no bloco, durante o governo Collor de Mello, acrescentando que o Protocolo de Ouro Preto previa uma reforma institucional, mas não uma alteração do regime intergovernamental. Mesmo assim, defendia a possibilidade de discussão sobre o processo decisório do Mercosul no sentido de buscar a criação de um voto ponderado, afirmando que essa sua sugestão não tinha um caráter retórico e deveria significar uma reflexão conjunta entre os parceiros.

Mais uma vez, é importante frisar que apesar de sua preocupação em afirmar que essa proposta estava na pauta de negociações há dez anos, são fortes os indícios que demonstram a sua falta de fundamento na história das posições brasileiras perante o Mercosul. Nas poucas

33 "Barbosa propõe peso aos votos no bloco", *Valor Econômico*, São Paulo, 18/5/2004.

vezes em que apareceu essa proposta, foi como reação ao aumento acentuado das pressões para a revisão do caráter intergovernamental do bloco.

A diferença neste momento foi que o aumento mais significativo deste tipo de pressão não se situava somente nos países vizinhos, mas em parte significativa do novo governo e nas propostas da própria Secretaria Técnica do Mercosul, amparada também pelo apoio de setores não governamentais. No entanto, até aquele momento, não era possível saber com clareza a posição do presidente brasileiro a respeito desta questão, nem do embaixador Macedo Soares que parecia ter posições mais afinadas com a presidência. Percebe-se com respeito às ações do subsecretário-geral da América do Sul, Macedo Soares, maior disposição na oferta de benefícios aos parceiros, principalmente com respeito aos estímulos para a criação de fundos estruturais de diminuição das assimetrias.[34]

Outro ponto importante para essa pesquisa é a crescente pressão por discutir o tema da supranacionalidade, principalmente da parte do governo argentino que exigia uma resposta brasileira sobre este assunto. Isto permitiu evidenciar melhor as intenções da diplomacia brasileira e reforça nosso argumento de que a integração no Mercosul, enquanto um modelo presente no desenrolar da política externa a partir de 1991, não contempla a possibilidade de aprofundamento do bloco em direção ao mercado comum, já que é um projeto exclusivamente intergovernamental.

O trecho abaixo reproduz uma reportagem realizada sobre esse tema e demonstra a diferença de opiniões entre os chanceleres do Brasil e da Argentina:

> Bielsa lembrou que em todas as crises da história da União Europeia, que é, supostamente, o modelo que inspira o Mercosul, "a solução foi mais integração". Indagado se a institucionalização que tem em mente envolve, como na Europa, a cessão de soberania a

34 "Cúpula deve aprovar a instituição de fundos", *Valor Econômico*, São Paulo, 13/12/2004.

> uma instância supranacional, o chanceler argentino disse que "todo processo de integração é uma visão superior de soberania, feita não mais apenas no âmbito nacional, mas no regional". Diante da mesma pergunta, o chanceler brasileiro disse que "cessão de soberania é uma expressão muito dramática". Disse que a ideia de uma maior institucionalização do Mercosul está posta e será discutida ainda este ano em nova reunião em Ouro Preto, que marcará o décimo ano da criação do Mercosul.[35]

Em 2004, além da reativação das discussões sobre o Mercosul, deve-se ressaltar a demonstração de que o nível multilateral poderia resultar em benefícios concretos ao Brasil, fortalecendo ainda mais essa perspectiva na política externa do governo Lula da Silva. Um fato marcante foi a vitória brasileira sobre a União Europeia com relação ao açúcar, no âmbito da OMC. As declarações do ministro Celso Amorim manifestavam seu contentamento sobre essa situação: "Estamos muito satisfeitos. Depois do algodão, do açúcar e do resultado de Genebra [acordo entre os países da OMC para acabar com os subsídios às exportações agrícolas], acho que estamos muito bem".[36]

Vale lembrar que essas vitórias fortaleciam o embaixador Clodoaldo Hugueney, Subsecretário Geral para Assuntos Econômicos do Itamaraty, que tinha papel central na coordenação dessas negociações, reforçando nosso entendimento de que a opção multilateral é a essência da política externa brasileira, já presente mesmo antes do governo Lula da Silva. Essa constatação estabelece uma relação de subordinação do bloco sub-regional a esses objetivos.

Assim, até o ano de 2004 pelo menos, a explicação para a evolução do processo de integração pende para a forma como o corpo diplomático administrou a manutenção desta escolha geral, diminuindo a influência da explicação que se concentra mais na divisão tradicional entre liberais e nacionalistas presente no interior da corporação. A

---

35 "Diferenças com Kirchner continuam", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 21/9/2004.

36 "Brasil vence disputa do açúcar com UE". São Paulo, 5/8/2004.

defesa da intergovernamentalidade uniu ambos os lados da corporação no tocante à integração regional e à opção multilateral.

Até esse momento não houve, por parte do corpo diplomático, a defesa da fórmula de aprofundamento da integração com expansão, já que a implementação do aprofundamento resultaria em uma ruptura no padrão de formulação da política exterior do Brasil.

Os acontecimentos a partir deste ponto demonstram que o aumento das tensões, estimuladas principalmente pela nova composição das forças governamentais, atingem um nível crítico para a manutenção da singularidade da política externa brasileira, na qual a relativa autonomia do corpo diplomático verificada especialmente no momento de implementação decisória, perde sua base de sustentação.

Em dezembro de 2004, realizou-se a Reunião de Cúpula do Mercosul na cidade de Ouro Preto, comemorando os dez anos do Protocolo assinado em 1994 e assumindo a incumbência de fazer uma revisão institucional. A perspectiva era de que este momento seria fundamental para todo o processo de integração, inclusive porque ocorria inserido num clima de contestação das políticas neoliberais implementadas nestes países e cujos efeitos relacionavam-se claramente com a crise econômica, política e social vivida pela Argentina.

No entanto, as condições para o sucesso desta reunião foram sendo gradativamente corroídas durante todo o ano de 2004, devido ao agravamento da crise comercial entre os dois principais parceiros, Brasil e Argentina, tendo como centro destes conflitos comerciais o setor de produção de eletrodomésticos, conhecido como linha branca, ou seja, geladeiras, máquinas de lavar, fogões.

A chamada "Guerra das Geladeiras" recebeu ampla cobertura por parte da mídia, especialmente porque sua causa foi em boa medida atribuída à personalidade do presidente argentino, que teve sua importância no acirramento do contencioso, assim como ocorreu no caso do contencioso em torno da instalação de indústrias papeleiras no Uruguai.

De qualquer forma, esse episódio demonstra a vulnerabilidade das economias do bloco quando um setor – neste caso, dominado por empresas multinacionais com plantas nos dois países – decide transferir sua

produção de um mercado para o outro em razão das mudanças no preço dos fatores produtivos. Este tipo de consequência é esperado num processo de integração regional. Contudo, o Mercosul não dispunha de mecanismos comunitários para controlar ou diminuir os efeitos negativos advindos do aproveitamento das vantagens competitivas, que podem gerar desemprego e crise social.

Outro fato que contribuiu para o esvaziamento dessa Reunião de Cúpula foi a reunião de presidentes da América do Sul, realizada dias antes na cidade de Cuzco (Peru), durante a qual foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). A criação deste novo espaço de integração resultou de iniciativa e liderança brasileira, causando descontentamento no governo argentino e desconfiança nos parceiros menores.

O clima desfavorável entre os dois principais países resultou em uma Reunião de Cúpula com poucas decisões significativas, frustrando as expectativas de diversos setores domésticos, apesar de indicar com clareza a postura brasileira de aceitar a criação de instrumentos de integração que possibilitassem um maior aprofundamento. Evidenciou-se também que o apoio a essa postura aumentava proporcionalmente quanto mais próximo estivesse da Presidência da República.

Além disso, os membros plenos do Mercosul reconheceram que o processo de integração tinha que se adaptar aos objetivos de todos os países e que os benefícios do processo deveriam priorizar os integrantes mais antigos. Torna-se evidente que as intenções de liderança brasileira tinham um custo e que os demais países do bloco estavam dispostos a cobrá-los.

Em suas falas, o presidente Lula da Silva demonstrou a preocupação em implementar essas novas orientações, reconhecendo a necessidade de instituições mais desenvolvidas, dentro de uma percepção de que o processo deveria incorporar outros atores das sociedades, alterando a forma como fora negociado até então.

Mais do que retórica, verifica-se pelo desenrolar dos acontecimentos que essa intenção foi gradativamente implementada, mesmo que limitadamente e sem o apoio explícito do corpo diplomático. A

impressão é que a diplomacia presidencial apresenta grande força em momentos de formulação como este, porém não dispõe na estrutura estatal de recursos de poder suficientes para que suas determinações sejam implementadas na íntegra, ou algo mais próximo disso.

Notamos que a Presidência reconhece esse fato e procura medidas alternativas para diminuir a diferença entre o momento de formulação e o da implementação, no intuito de aumentar o controle sobre a relativa autonomia do Ministério das Relações Exteriores. Isso já acontecera no período anterior, com a criação da Representação da Presidência da República para Assuntos do Mercosul no final do segundo governo Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, há uma mudança significativa nesta tática: o governo anterior privilegiou alterações ocorridas na própria estrutura do Estado, enquanto o de Lula da Silva implementou modificações formais no processo decisório e adicionou elementos informais para influenciar o processo, o que explica a ampliação dos canais de participação dos atores não governamentais.

Abaixo podemos perceber nas declarações presidenciais a tentativa de marcar uma mudança de rumo representada pela conciliação entre a expansão e o aprofundamento da integração.

> Eu sei que, às vezes, muita gente fica preocupada, porque depois dos presidentes fala uma quantidade enorme de entidades. É porque o Mercosul, para se consolidar definitivamente, não pode ser uma coisa apenas dos presidentes, ele precisa envolver os nossos dirigentes sindicais. Os problemas sociais têm que ser discutidos com maior dimensão do que apenas um problema econômico. Nós precisamos envolver os nossos artistas, os nossos intelectuais, nós precisamos envolver, portanto, o que nós tivermos de sociedade organizada, na nossa região, para debater o Mercosul [...] Ao concluir, há pouco mais de um mês, a Reunião de Cúpula do Rio, eu recordava a nossa disposição de trabalhar com entusiasmo pela integração regional, começando pela realização do potencial do Mercosul e prosseguindo pela consumação de um espaço político, cultural, econômico e comercial comum na América Sul. Foi neste sentido que fiz questão de convidar para este encontro semestral do Mercosul todos os presidentes

> sul-americanos [...] Aperfeiçoamos as instituições do bloco, ainda que nesse particular seja necessário acelerar o passo [...] Criamos uma Comissão Parlamentar Conjunta, que é hoje o embrião do Parlamento do Mercosul [...] O Objetivo 2006, que definimos no ano passado em Assunção, traça um roteiro seguro para a reconstrução do Mercosul e, sobretudo, para o resgate de suas aspirações originais [...] Vamos consolidar a União Aduaneira, condição necessária para chegar ao Mercado Comum [...] Estamos constituindo, a partir de 2005, um fundo estrutural para corrigir as assimetrias entre nossas economias e ajudar na integração de nossas cadeias produtivas. (Silva, 2004)

Ressaltamos que além de o Legislativo brasileiro mudar o seu tradicional perfil de atuação no Mercosul, caracterizado por uma participação limitada e consultiva, mas que, agora, parte deste envolveu-se no processo de criação de um Parlamento do Mercosul; parcela do Judiciário brasileiro demonstrou uma perspectiva de maior participação nos rumos da integração, como apontam as declarações do presidente do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim:

> A integração estava sendo gestada pelo Executivo, que tem essa função, o Parlamento já estava participando do processo, mas o Judiciário, não [...] Então, teremos um foro permanente em Brasília para discutir exatamente as reformas necessárias para que possamos entrar neste processo de integração [...] Precisamos de um processo de uniformização de integração para que possamos caminhar, progressivamente, num futuro, para a criação de um tribunal supranacional.[37]

O ano de 2005 marcou o início de uma mudança significativa por parte do governo brasileiro na forma de conduzir o Mercosul. De um lado, houve um aumento das investidas da diplomacia presidencial no sentido de alterar a composição das forças participantes do processo e implementar medidas, mesmo que limitadas, para o aprofundamento

37 "Lula admite dificuldades para unificar o Mercosul", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 1/12/2004.

e expansão do Mercosul, lembrando que essas já foram anunciadas no ano anterior. Por outro lado, começam a se desagregar as condições que garantiam ao corpo diplomático implementar as medidas necessárias para a manutenção do princípio da intergovernamentalidade.

O avanço dessas duas tendências só não foi maior devido ao acirramento da crise política e institucional na vida doméstica brasileira, demandando uma concentração de esforços governamentais e das forças políticas mais próximas ao governo no sentido de administrar a situação, no intuito de chegar ao próximo ano em condições de disputar a reeleição do presidente Lula da Silva. É inegável que a perda de credibilidade do governo no plano interno repercutiu na sua capacidade de intervenção nos assuntos internacionais. Assim, a corporação diplomática ganhou um pouco mais de tempo para gerenciar o aprofundamento dessas tendências.

Paralelamente, houve um aumento nas críticas à condução da política externa brasileira nos meios de comunicação. Boa parte delas originava-se de manifestações de ex-membros do corpo diplomático ou de personalidades que, ao longo dos anos, tiveram contato direto ou alguma influência na formulação e discussão da agenda internacional brasileira. Em geral, o tema principal dessas críticas era levantar dúvidas sobre os benefícios concretos das ações relacionadas à tentativa brasileira de exercer uma liderança sul-americana, à intensificação dos esforços para a diversificação das relações internacionais do país – como a realização da reunião de Cúpula da América do Sul com os Países Árabes no mês de maio –, ou aos erros táticos como a fracassada indicação do embaixador Luiz Felipe de Seixas Correa para o cargo de diretor-geral da Organização Mundial do Comércio.

No referente à inserção internacional comercial brasileira manteve-se a determinação do governo em reforçar seu perfil multilateral, principalmente com a substituição do embaixador Seixas Correa pelo embaixador Clodoaldo Hugueney na representação brasileira na OMC.[38] Essas adequações buscavam adaptar melhor o país ao

38 "Incentivo deve respeitar OMC, diz embaixador", *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 13/6/2005.

momento crítico vivido nas negociações comerciais multilaterais, já que em dezembro desse mesmo ano haveria uma reunião em Hong Kong na qual se previa a conclusão da Rodada Doha.

É perceptível nesse momento o aumento das divergências de opinião no interior da corporação diplomática quanto à gestão das relações comerciais brasileiras. Um exemplo disto foi a declaração do embaixador Graça Lima na imprensa brasileira a respeito do encaminhamento das negociações na OMC, e particularmente com a União Europeia, frisando que o governo brasileiro poderia fazer concessões aos europeus em troca de outras que, de qualquer maneira, acabariam sendo feitas.[39]

A condução da política externa brasileira com relação às grandes negociações comerciais internacionais demonstrava uma postura mais agressiva, mas limitada ao tema da agricultura, pois em relação aos demais temas a postura dominante era a defensiva. No entanto, no âmbito do Mercosul, ainda era possível verificar uma atitude voltada para manter sua margem de manobra no tratamento dos temas econômicos (Veiga, 2005).

Em meados de 2005, a Presidência brasileira explicita publicamente seu esforço para aprofundar o bloco, sem deixar de demonstrar seu desejo de expandir a integração para toda a América do Sul. As manifestações admitiam que historicamente o bloco distribuiu desigualmente os benefícios para seus sócios e que o governo brasileiro reverteria essa questão, principalmente com relação às reclamações paraguaias e uruguaias.[40]

No caso particular do relacionamento com o Paraguai, lembramos que se acumularam uma série de problemas, originando uma situação na qual o sentimento geral era de que o Mercosul não proporcionou os benefícios esperados e que caberia ao governo brasileiro uma maior parcela da responsabilidade sobre a forma como o bloco estava funcionado (Hirst, 2005).

39 "UE elogia plano da Fazenda para cortar tarifa", *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 5/10/2005.

40 "Consenso melancólico", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 22/6/2005.

Próximo ao final do ano, a situação de crise iniciada em 1999 mostrava-se longe de uma solução, sendo agravada, entre outros motivos, pela tensão entre os governos argentino e uruguaio em torno da construção das indústrias multinacionais produtoras de papel, conhecida como "Guerra das Papeleras", e pela situação de maior instabilidade do sistema político brasileiro.

Essa crise era fundamentalmente institucional, pois não era acompanhada por uma queda nas taxas de crescimento dos fluxos comerciais intrabloco. Pelo contrário, o comércio estava aquecido. No entanto, apesar de um ambiente desfavorável, verificamos uma mudança substancial no encaminhamento dado pelo bloco, com a perspectiva do governo brasileiro em aceitar maiores custos para a manutenção da integração regional.

Em uma análise otimista a respeito do futuro do Mercosul, mas que aborda muito bem as modificações implementadas na Reunião de Cúpula do Mercosul ocorrida em dezembro de 2005 na cidade de Montevidéu, Felix Peña (2006) aponta algumas alterações importantes indicativas de transformações institucionais na arquitetura do bloco.

Diversas decisões foram tomadas nesta reunião com a finalidade de permitir um melhor funcionamento da união aduaneira, como a cobrança dupla da Tarifa Externa Comum, o tratamento das assimetrias existentes, a regulamentação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Além disto, tomaram-se decisões com o objetivo de melhorar o funcionamento institucional, como a assinatura do protocolo criando o Parlamento do Mercosul, a aprovação das regras de funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão e, por fim, a criação de um grupo de alto nível para fazer uma proposta de modificação institucional do bloco.

Outras medidas aprovadas apontam para a expansão do bloco: avanço no aprimoramento das regras de adesão para os novos Estados, os preparativos para a adesão da Venezuela como membro pleno e o estabelecimento de uma situação de transitoriedade, na qual este país teria direito a participar dos órgãos do Mercosul sem capacidade decisória (Peña, 2006).

Já 2005 foi o início de uma nova etapa do processo de integração no Cone Sul, principalmente depois da reunião do CMC. É nítida a tendência de inclusão de novos atores ao processo, incorporando suas demandas, assim como os questionamentos dos países-membros a respeito do papel desempenhado pelo governo brasileiro.

Ao mesmo tempo, o projeto de expansão do bloco em direção à América do Sul, promovido pelo corpo diplomático, ganhou defensores na própria Presidência brasileira e em parcela da sua base de apoio político. Esse apoio extradiplomático se fundamenta em interesses diversos como as intenções de projeção e liderança no plano internacional da Presidência, os interesses parlamentares, sindicais, de grupos organizados em torno dos chamados valores universais, dos movimentos que buscam uma identidade latino-americana ou expressam sentimentos antinorte-americanos, de redes de organizações sociais, de iniciativas de governos não centrais, entre outros.

O interessante é que esse apoio foi acompanhado de demandas que pressionam os governos e a própria estrutura institucional no sentido do aprofundamento do processo de integração, traduzindo-se em sustentação às políticas visando à diminuição das assimetrias, à ampliação de canais de participação e, principalmente, questionando a funcionalidade das instituições estabelecidas.

Essas pressões atingem, de alguma forma, a relativa autonomia do Itamaraty na formulação da política externa e, consequentemente, a forma de gestão governamental dos assuntos relativos ao Mercosul. Isto não significa perda da capacidade brasileira de influenciar os destinos do bloco, mas uma alteração nas forças que compõem o processo decisório. Estão interagindo de forma concorrente diversas visões de Mercosul.

A novidade está no modo de conciliar tendências que, em uma situação de profunda assimetria, se tornam necessariamente conflitantes. De um lado estão as pressões para o aprofundamento da integração e do outro para a expansão, incluindo novos Estados-membros.

Historicamente, o Mercosul não constituiu instituições nem mecanismos de financiamento da integração e mesmo os que estão sendo criados possuem grandes limitações de recursos. Acrescenta-se

a isso a histórica falta de disposição governamental brasileira em custear o processo, a escassez de recursos e as fortes demandas internas para que o governo financie o desenvolvimento.

Uma saída possível seria resgatar a ideia, muitas vezes lembrada pelos governos argentino, paraguaio e uruguaio, de privilegiar os mecanismos de financiamento e as modificações institucionais para os quatro membros originários. No entanto, desde 1991, a postura brasileira foi de defender o princípio da intergovernamentalidade, limitando o aprofundamento da integração aos instrumentos para a manutenção deste princípio.

Chamamos a atenção para uma manifestação do ministro Celso Amorim em dezembro de 2005 a respeito do pedido de adesão da Bolívia e da possibilidade da Venezuela de se tornarem membros plenos do bloco, que pode ser esclarecedora das intenções diplomáticas diante de uma situação cada vez mais complexa: "O Sul, de Mercosul, não é de Cone Sul. Tanto que é Mercado Comum do Sul. Foi a mídia quem transformou em Cone Sul".[41]

Em resumo, o ano de 2005 é importante para a análise do nosso objeto porque demonstrou que, concretamente, os resultados ainda são muito limitados em vista das crescentes demandas que o bloco precisa enfrentar. Até este momento não houve integração significativa das cadeias produtivas, de investimentos capazes de reverter as pressões alimentadas pelas assimetrias e a facilitação do comércio; tendo por base inclusive o transporte intercontinental, ele se modernizou em um ritmo muito menor do que necessário (Burges, 2005).

O ano de 2006 é inaugurado em clima de impasse nas negociações multilaterais, devido aos resultados da reunião de Hong Kong no final do ano anterior, mas com modificações importantes na integração do Mercosul, mesmo em uma situação de crise ocasionada pelo prolongamento do conflito entre os governos argentino e uruguaio.

As discussões sobre a necessidade de aprofundamento institucional e de mecanismos comunitários para manutenção da coesão

41 "Venezuela começa hoje a entrar no Mercosul", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 8/12/2005.

continuaram na pauta do processo, envolvendo em alguns momentos, membros do corpo diplomático e ex-embaixadores que, muitas vezes, em suas declarações enfatizavam que o problema do Mercosul não era tanto sua inconsistência institucional, mas uma baixa internalização das decisões tomadas, devido à falta de vontade política dos governos.[42]

Diante da persistência no descontentamento uruguaio e das tratativas deste país para estabelecer um acordo comercial com os EUA, o ministro Celso Amorim declarou, durante reunião da Comissão de Relações Exteriores do Senado (em maio de 2006), a necessidade de maior generosidade brasileira com os vizinhos, posição essa já formulada no início do governo Lula da Silva, que até esse momento não se concretizara. Nas palavras do ministro,

> Não podemos criar uma política industrial brasileira e tratar do Mercosul como apêndice [...] Se eu fosse uruguaio, também estaria desiludido com o Mercosul [...] Se algo faltou na política externa brasileira, foi ter uma atitude mais aberta e de mais longo prazo com nossos parceiros no Mercosul [...] É um problema cultural: temos de ter generosidade, estender os empréstimos do BNDES, ter políticas de compras governamentais para produtos uruguaios [...] Falamos muito e fizemos pouco [...] a integração da América do Sul é nosso destino; se não for por bem será por mal.[43]

Mais uma vez, a intervenção do Ministério das Relações Exteriores expressa uma forma de manter a coesão baseada no oferecimento de benefícios diretos por parte do governo brasileiro. Entretanto, esses assumem um caráter de concessão e são manifestos em momentos de forte cobrança por parte dos vizinhos e, em geral, ficam no plano das promessas apresentando grandes dificuldades para se

42 "Os acordos reforçam a integração", *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 13/2/2006; "Mercosul, êxito comercial, mas... ", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 27/3/2006.

43 "Brasil falhou com sócios menores do Mercosul, diz Amorim", *Valor Econômico*, São Paulo, 10/5/2006.

concretizar. Tal comportamento indica que o problema da coesão entre os membros do Mercosul não é entendido como resultante da própria arquitetura da integração e das instituições criadas, mas depende da capacidade de gestão brasileira com relação a essas demandas. Essa postura coloca o Mercosul como instrumento da política externa brasileira e, desta forma, cria uma dependência entre o aprofundamento da integração e a disposição governamental brasileira em aceitar os mecanismos necessários para a realização desta tarefa.

Simultaneamente, os efeitos da crise com a Bolívia – em torno da questão do gás natural – e a aproximação da Venezuela ao bloco, defendida pela composição política próxima à Presidência da República, com destaque para o assessor da Presidência para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, acirrou os ânimos e dividiu as opiniões no que podemos chamar de comunidade brasileira de política externa sobre os seus efeitos na integração sub-regional e na América do Sul. Esse debate girou em torno da dicotomia entre ideologia e pragmatismo presentes na política externa brasileira, sem falar que essa discussão ocorreu em pleno clima de campanha eleitoral para presidente da República.

Em meio a essa situação complicada, realizou-se uma importante Reunião de Cúpula do Mercosul, em julho de 2006 na cidade de Córdoba, quando foram reafirmadas as intenções para implementar medidas que tratem das assimetrias, das modificações institucionais e da expansão do bloco (CMC, 2006).[44]

No tocante ao primeiro aspecto – as assimetrias – podemos dizer que os seguintes temas foram mais relevantes:

a) implementação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem);
b) continuidade nos esforços para acabar com a dupla tributação da Tarifa Externa Comum;

---

44 Comunicado Conjunto dos Presidentes do Mercosul e Estados Associados. Córdoba, julho de 2006. Disponível em, http://www.mercosul.gov.br/comunicado2 acesso em 2/12/2006.

c) aceitação da proposta brasileira de designar um funcionário para concentrar os trabalhos de articulação entre os setores público e privado, a fim de aumentar os investimentos produtivos na região e nos países menores. Essa função seria a de conselheiro para a Integração Produtiva no Mercosul, tendo os seus custos cobertos pelo governo brasileiro. O nome indicado foi o de Reginaldo Braga Arcuri, já atuante nas negociações do Mercosul desde o governo Fernando Henrique Cardoso, quando foi Secretário do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio e também ocupou a diretoria da Secretaria Técnica do Mercosul quando essa sucedeu a antiga Secretaria Administrativa;
d) a criação de um Banco de Desenvolvimento do Mercosul com a finalidade de financiamento de projetos de infraestrutura, proposto pelo governo argentino;
e) e a instrução dada aos ministros das áreas produtivas para que elaborassem um Plano de Desenvolvimento e Integração Produtiva Regional a ser apresentado na próxima reunião de Cúpula do Mercosul.

No caso dos aspectos institucionais, os pontos mais importantes foram a reafirmação da necessidade de avançar nos trabalhos do Grupo de Alto Nível sobre Reforma Institucional, o apoio às ações da Comissão Parlamentar Conjunta para instalar o Parlamento do Mercosul até o final do ano. Por fim, é importante ressaltar a intensificação da presença de novos atores na tentativa de influenciar o debate sobre a integração, destacando a realização paralela da Cúpula Social do Mercosul, que contou com apoio direto da Secretaria Geral da Presidência da República do Brasil, e a consolidação dos governos não centrais como um novo ator importante potencial de influência no processo.

Do ponto de vista da expansão do bloco, consolidou-se a ideia de expansão para a América do Sul e a promoção do aprofundamento, independentemente das dificuldades inerentes a essa tarefa. Houve um reforço na ideia de coexistência entre vários processos de

integração regional na América do Sul, como a construção da Casa. O argumento mais importante para fundamentar esse discurso da expansão, além da ampliação dos projetos de infraestruturas – principalmente na área energética –, é a funcionalidade disto para o enfrentamento das grandes negociações comerciais internacionais, fazendo parecer que os objetivos brasileiros são semelhantes aos de qualquer outro país do continente sul-americano.

No entanto, a medida mais importante dentro dessa lógica de expansão foi aceitar tornar a Venezuela um membro pleno do processo, indicando a necessidade de avançar nos procedimentos para que este país adquirisse esse *status* e a capacidade futura de participar das decisões tomadas.

O levantamento dos acontecimentos demonstra que as posições atribuídas à diplomacia presidencial divergem significativamente com algumas posições consideradas exclusivas da corporação diplomática. Essas diferenças centram-se nas questões relativas ao aprofundamento da integração, principalmente com relação à aceitação de uma evolução institucional e ao papel brasileiro de principal pagador do processo. No entanto, do ponto de vista da expansão, é perceptível a coincidência dos objetivos, mesmo que motivados por interesses e valores diferenciados. A histórica defesa diplomática da expansão do processo em direção à América do Sul concilia-se com mais força com a diplomacia presidencial neste momento.

Os discursos que levantam a perspectiva da América do Sul, tanto por parte da presidência quanto por parte da corporação diplomática, apresentam forte similaridade, diferentemente das questões que abordam o esgotamento do caráter intergovernamental das instituições. A seguinte declaração do presidente Lula da Silva durante a Reunião de Cúpula de Córdoba ilustra bem essa coincidência de objetivos:

> Algumas vozes insistem que, diante dos problemas que o Mercosul enfrenta, torna-se difícil justificar o aprofundamento das estruturas do bloco. Na verdade, o que vejo é o contrário. A complexidade de nossos desafios exigirá instituições cada vez mais fortes, ágeis e

> transparentes. Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade [...] Queria, meu companheiro Kirchner, terminar aqui dizendo que no nosso mapa, aqui, na nossa bandeira falta a estrela da Venezuela e que logo, logo nós iremos ter a da Venezuela, a da Bolívia e, quem sabe, teremos toda a América do Sul envolvida [...] Nós, simplesmente, não falamos mais em Alca, simplesmente, a tensão desapareceu. Hoje, quem quiser falar em Alca, tem que falar primeiro em Mercosul. Tem que falar em Mercosul porque nós, a partir da nossa realidade, queremos construir acordos com todos os países do mundo, mas queremos que a nossa soberania seja respeitada [...] Nós, no Mercosul, estamos mudando essa maneira de enxergar o mundo. Nós estamos mudando a geografia comercial estabelecida pelos países ricos há muito tempo. Foi do Mercosul que surgiu o G-20 e foi o G-20 que impôs respeitabilidade aos países em desenvolvimento nas mesas de negociação [...] Estamos provando que o Mercosul só faz aumentar nossas capacidades individuais de inserção internacional. Hoje, celebramos acordos econômicos e comerciais com Cuba e Paquistão. E são muito boas as perspectivas das negociações com a Índia, o Conselho de Cooperação do Golfo, com a União Aduaneira da África Austral, entre outras. (Silva, 2006a)

Em resumo, a reunião de Córdoba pode ser entendida como o momento em que a fatura advinda da liderança brasileira assim como a instrumentalização do Mercosul como plataforma da sua dupla inserção internacional foi cobrada com mais intensidade. Isso aconteceu pela forte ação dos outros governos participantes e também de setores organizados presentes nas sociedades envolvidas. As pressões acumuladas desde o nascimento do Mercosul culminaram numa situação na qual a arquitetura construída não tem dado conta do processamento das demandas. Estas, por sua vez, tendem a se intensificar devido às consequências do aumento das redes de interdependência, mesmo havendo uma mudança substancial na postura brasileira no sentido de admitir uma parcela maior de sua responsabilidade.

Assim, do ponto de vista da expansão do processo, os objetivos da diplomacia presidencial coincidem com o que chamamos de modelo

de integração defendido pelo corpo diplomático, o mesmo não vale com respeito ao aprofundamento institucional. Neste sentido é interessante notar que, em seminário promovido pela Rede Mercocidades na cidade de Santo André, em agosto de 2006, o diretor do Departamento de Integração do Itamaraty e um dos principais operadores brasileiros no Mercosul, José Antônio Marcondes Carvalho, argumentou para um público formado basicamente por membros de governos não centrais, acadêmicos e organizações da sociedade civil, que era preciso entender que "o Mercosul foi, é e por um bom tempo continuará sendo intergovernamental",[45] ao comentar uma manifestação do presidente Lula da Silva realizada na reunião de Córdoba sobre o fato de que o Brasil não deveria temer a discussão sobre a intergovernamentalidade.

Diante deste descompasso, concentraremos nossa atenção a partir de agora em verificar se o governo brasileiro tem disposição e capacidade para enfrentar tamanho desafio.

No segundo semestre de 2006, a condução da política externa brasileira com respeito ao Mercosul e à América do Sul enfrentou fortes críticas de diversos setores que tradicionalmente debatem a agenda internacional do Brasil, lembrando também que os ânimos estavam exaltados em virtude da proximidade das eleições presidenciais. É perceptível nas declarações de personalidades que já estiveram à frente das negociações do Mercosul o descontentamento em relação à entrada da Venezuela no bloco. Na visão do ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia era "ruim para a imagem do bloco ter um país que se retira de uma reunião com a União Europeia (UE), que está preocupada com a produção de armas nucleares no Irã, país com quem Chávez tem relações fraternais" e nas palavras do ex-embaixador José Botafogo Gonçalves "o governo não sabe o que quer do Mercosul".[46]

---

45 Mesa Redonda, "Os Desafios do Mercosul" durante o *Seminário Internacional Mercosul, uma perspectiva dos governo dos locais e da sociedade civil.* Local: Teatro Municipal de Santo André, 10 de agosto de 2006.

46 "País corre risco de isolamento político", *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 8/8/2006.

O fato de haver críticas demonstra que as condições nas quais a relativa autonomia do Itamaraty opera estão se desagregando ainda mais. Por outro lado, demonstra que a política externa do governo Lula da Silva atraiu a atenção de uma parcela maior da população sobre os assuntos externos do Brasil, tendo inclusive algum papel de importância no período eleitoral. Vale notar que o ministro Celso Amorim acabou participando, de uma forma mais intensa, da campanha eleitoral para o segundo turno das eleições.

Terminada a eleição e já definido o vencedor, o então ministro Celso Amorim – ainda sem ter certeza se continuaria no cargo no próximo mandato – afirmou que o presidente Lula da Silva estava determinado a aprofundar ainda mais sua política externa com relação à América do Sul, disponibilizando mais recursos econômicos aos países vizinhos e teria como prioridade o Paraguai e o Uruguai.[47]

Ressaltamos que a partir desse momento, as manifestações sobre os processos de integração na América do Sul provenientes da chamada diplomacia presidencial passam a abordar o tema da supranacionalidade de forma mais pública, o que não era possível verificar antes nos discursos presidenciais. Embora na reunião de Córdoba o presidente Lula da Silva tenha mencionado a necessidade de rever a intergovernamentalidade, nos discursos de dezembro de 2006 realizados no âmbito da Comunidade Sul-Americana de Nações e do Mercosul, aparecem as primeiras declarações públicas de aceitação de custos provenientes da possível adoção de mecanismos supranacionais. É, sem dúvida, uma inovação no posicionamento governamental brasileiro com respeito à sua política externa. Mais do que a oferta de benefícios econômicos aos parceiros, agora surge a possibilidade de lidar com os custos políticos comumente presentes em processos de integração mais profundos, mesmo que isto ainda ocorra no nível do discurso.

A primeira manifestação neste sentido aconteceu na Bolívia em 8 de dezembro, durante a cerimônia de abertura da II reunião de chefes de Estado e de governo da Comunidade Sul-Americana de Nações:

---

47 "Amorim afirma que política externa vai ser aprofundada", *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 30/10/2006.

> Um projeto tão amplo como o da nossa Comunidade tem que contar com instituições que permitam realizar nossos projetos. Por isso, o Brasil apoia, com entusiasmo, as propostas elaboradas pela Comissão Estratégica de Reflexão, que trabalhou durante este ano, a nosso pedido, e que inspira grande parte de nossa decisão de hoje. Se queremos uma Comunidade forte, é preciso dotar-lhe dos instrumentos necessários. Cedo ou tarde, deveremos assumir certo conteúdo de supranacionalidade no processo de integração [...] Passo decisivo para o futuro dessa integração será a negociação de um acordo ou tratado constitutivo, que lhe dê consistência jurídica, densidade político-institucional e identidade internacional a nossa comunidade. (Silva, 2006b)

A segunda declaração nesse sentido aconteceu no discurso feito na sessão de abertura da constituição do Parlamento do Mercosul realizada em Brasília no dia 13 de dezembro:

> Sabemos que o Parlamento do Mercosul não terá, pelo menos inicialmente, função legislativa. Não vai se sobrepor aos Congressos Nacionais de cada Estado Parte. Mas terá papel decisivo para fazer avançar a harmonização das legislações nacionais em diversas áreas. E, quando for necessária aprovação legislativa, tornará mais ágil a incorporação das normas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos internos. Servirá de laboratório político importante para avançarmos futuramente no plano da supranacionalidade, seguindo as grandes experiências de integração em curso no mundo [...].
>
> Falamos das relações internacionais, muitas vezes, sem levar em conta a necessidade de generosidade dos dois maiores países do bloco, que são a Argentina e o Brasil, com os países menores. Se quisermos que a Bolívia entre no Mercosul, e certamente entrará no Mercosul, é preciso que tenhamos consciência de que precisamos ajudar a Bolívia, precisamos trabalhar projetos conjuntos, precisamos trabalhar o desenvolvimento porque, senão, esses países não encontrarão nenhuma razão para estar no Mercosul. (Silva, 2006c)

Antes de fazermos algumas considerações a respeito do conteúdo destes trechos é importante comparar com o discurso realizado pelo ministro Celso Amorim durante a abertura da Segunda Cúpula Social do Mercosul, realizada no dia 13 de dezembro:

> Vamos celebrar em breve, já celebramos oficialmente a entrada da Venezuela, mas em breve os Parlamentos todos devem ratificar essa entrada, teremos um Mercosul que irá do Caribe à Terra do Fogo. Isso dá uma vértebra sul-americana ao Mercosul, que antes era frequentemente confundido apenas como um Mercado Comum do Cone Sul, coisa que nunca foi, mas que agora verdadeiramente impossível fazer essa confusão. E sobretudo um Mercosul que é um Mercosul dos povos [...]
>
> A coincidência desses dois eventos é muito feliz porque ela ilustra algo que de maneira resumida tentei dizer para a imprensa. O que significa esse momento? Significa que nós passamos da fase de um Mercosul exclusivamente dos Estados para uma fase do Mercosul dos povos. Eu acho que esse salto em direção a uma integração efetiva da população, dos ministros que estão encarregados de setores variados de governo, é que esse evento simboliza. Acho que é uma oportunidade ímpar para aprofundarmos o diálogo entre os vários setores da sociedade civil mas também da sociedade civil com o Governo, e agora com o Parlamento, num momento muito especial do Mercosul, num momento em que o Mercosul inclusive assume a sua posição verdadeira de um processo de integração, não só ao aprovar o Parlamento, mas também ao aprovar o Fundo de Convergência do Mercosul, um reconhecimento de que existe o fenômeno das assimetrias dentro do Mercosul, e que ele é um fenômeno que tem que ser considerado, com o qual temos que lidar. E esse sentimento de que o Mercosul, como frequentemente se diz, não pode ter como objetivo apenas o lado comercial. (Amorim, 2006)

Tanto nas declarações do presidente quanto do ministro das Relações Exteriores é possível perceber a presença da postura de

generosidade com os países menores, os objetivos de expansão para a América do Sul, a ideia de democratizar o processo, enfim, conciliar os objetivos de expansão com o aprofundamento da integração, mesmo sem apresentar uma ideia clara de como operar esses processos tão complexos.

Porém, o fato para o qual chamamos a atenção está na significativa diferença entre a diplomacia presidencial e as intenções do Ministério das Relações Exteriores no que se refere ao nível de aprofundamento esperado para esses processos. Enquanto a diplomacia presidencial indica a aceitação das consequências implícitas na adoção de elementos de supranacionalidade e, portanto, admite a possibilidade de constituição de etapas superiores ao simples funcionamento de uma união aduaneira, a posição do Itamaraty ainda se concentra na associação do aprofundamento da integração com o princípio da intergovernamentalidade do processo. Isto não significa que a diplomacia não avançou em sua proposta de aprofundamento, mas indica que essa maior flexibilidade tem como limite a exploração máxima do que as instituições intergovernamentais permitem realizar. A supranacionalidade, mesmo que hipotética ou a ser adotada de forma muito limitada, permanece como um assunto que a diplomacia e o próprio chanceler não parecem dispostos a tratar.

7
Considerações finais e comprovação de hipóteses

7.1 O modelo de Mercosul contido na política externa brasileira

Neste capítulo, apresentamos o que podemos chamar de um modelo de Mercosul presente na política externa brasileira, a partir do que foi trabalhado nesta pesquisa. Além da revisão da bibliografia especializada, reconstruímos os passos dos negociadores brasileiros com respeito ao processo de integração. Essa reconstrução partiu das variáveis selecionadas no que convencionamos indicar como necessidades básicas presentes em qualquer processo de integração regional. Além disso, relacionamos os objetivos tradicionais da ação externa brasileira, autonomia e o desenvolvimento, com o Mercosul, mesmo que de forma indireta.

A partir deste ponto retomamos os principais assuntos tratados para estabelecer uma compreensão do que seria a essência do processo de integração e para determinar melhor a influência do governo brasileiro sobre ele.

Esta pesquisa centra sua análise na dinâmica do corpo diplomático. No entanto, o entendimento do funcionamento do Ministério das Relações Exteriores por si só é uma tarefa muito complexa, principalmente pelo fato de que há uma reconhecida dificuldade em obter

todas as informações necessárias a fim de realizar um estudo deste tipo. Além deste aspecto, a literatura sobre a política externa brasileira apresenta um número muito reduzido de estudos dedicados aos processos internos de tomada de decisão, às forças internas presentes na corporação diplomática e ao funcionamento e papel desta organização no conjunto da burocracia estatal brasileira.

Assim, partimos da aceitação destas limitações e reduzimos nossa análise somente aos aspectos diretamente relacionados às hipóteses iniciais desta pesquisa. Desta forma, a análise empírica concentrou-se nas demandas da integração e nas reações dos negociadores brasileiros, tendo como parâmetro de comparação as considerações presentes na bibliografia selecionada, as decisões tomadas pelo governo brasileiro e as normas estabelecidas no âmbito do arranjo institucional intergovernamental do Mercosul.

É perceptível a importância que demos às falas, às declarações, às manifestações e aos discursos das autoridades brasileiras diretamente envolvidas no processo negociador.

7.1.1 Introdução ao modelo brasileiro

Em linhas gerais, a posição brasileira assume uma importância central na definição de algumas questões fundamentais para o aprofundamento institucional do bloco e que estão presentes nos principais estudos sobre o Mercosul. Dentre alguns exemplos podemos citar: a defesa constante do modelo essencialmente intergovernamental; a dificuldade em aceitar a criação de mecanismos institucionais comunitários – tais como estruturas de fomento e de financiamento da integração, que a literatura especializada considera essenciais para lidar com as diferenças regionais e de competitividade –; e também a constante tentativa de evitar a utilização do mecanismo de solução de controvérsias criado no âmbito do Mercosul, privilegiando a negociação prévia entre os governos.

Concordamos com essas observações, mas consideramos importante ressaltar algumas outras para compor o que chamamos aqui de

modelo brasileiro de integração no Mercosul. É importante destacar que as observações abaixo, que compõem este modelo, foram extraídas dos acontecimentos estudados desde pelo menos a assinatura do Tratado de Assunção até o final de 2006. Portanto, mesmo admitindo que a partir de 2005 é possível ver uma mudança significativa do andamento do processo, ainda assim permanece um esforço em sua defesa, presente no próprio corpo diplomático e também em parcela significativa da comunidade brasileira de política externa.

O período estudado demonstrou que esse modelo de integração foi defendido durante grande parte do tempo, embora sua decadência tenha se iniciado ainda no final dos anos 1990. Apesar de estar esgotado, ainda não foi completamente substituído, inclusive porque o modelo é coerente com as linhas gerais presentes na atuação externa brasileira, descritas no início desta pesquisa. Sua completa superação acabaria sendo consequência de uma ruptura nesta linha de continuidade que marca a história da ação externa brasileira.

Devemos levar em consideração o fato de que são crescentes as pressões sobre essa continuidade histórica, mas uma ruptura deste nível mostra-se historicamente muito difícil, principalmente porque recai sobre o objetivo máximo de busca de autonomia no sistema internacional.

A tentativa de organizar os elementos que definem um modelo de Mercosul na política externa brasileira é, portanto, compreender como a ação governamental brasileira se colocou diante dos efeitos da maior interdependência econômica, política, cultural, entre outros aspectos, e à criação de mecanismos comunitários que controlam esses efeitos.

Existem diversas experiências concretas de integração que demonstram diferentes possibilidades de criação institucional, diferentes modelos de integração econômica e variadas formas de comprometimento entre os Estados envolvidos. No entanto, o fato de trabalharmos com a noção de aprofundamento implica reconhecer que existem diferentes níveis de integração e, de uma forma ou de outra, ele se relaciona com o grau de autonomia preservado pelo Estado nacional. Este modelo, portanto, corresponde em alguma medida à forma

como o Estado brasileiro se ajustou a essa tendência de diminuição da autonomia nacional em relação ao processo de integração.

7.1.2 Centralidade dos governos

O primeiro elemento desse modelo é a própria centralidade dos governos nos destinos do processo de integração, que pode ser verificada em toda a história do bloco, desde o seu antecedente direto em 1985, a Declaração de Iguaçu, até os dias atuais. Quando falamos em centralidade dos governos, estamos nos referindo essencialmente ao Poder Executivo.

Essa centralidade poderia ser explicada pela própria arquitetura de integração adotada, que é intergovernamental. Entendemos que isso seria uma forma de reduzir a explicação. O fato de haver intergovernamentalidade não implica redução da participação dos outros poderes do Estado, nem dos demais atores domésticos. É possível haver blocos essencialmente intergovernamentais com uma concomitante agenda de integração mais participativa e transparente.

Assim, o que explica a centralidade dos governos no Mercosul é a estrutura de interesses domésticos dos países participantes, a capacidade de influência dos principais atores em interação e a sequência de acontecimentos históricos, que traduzem alternativas e escolhas específicas desta experiência integrativa.

7.1.3 A vontade política concentrada nos presidentes

Se há uma centralidade governamental neste modelo, também é possível perceber pela análise dos acontecimentos realizada que, dentre os atores governamentais, é reservado um papel especial para a Presidência da República no processo decisório. A vontade política concentrada nos presidentes já foi por diversas vezes descrita na bibliografia sobre o tema (Vigevani; Veiga, 1991; Hirst, 1991; Malamud; Castro, 2006).

A pesquisa empírica neste trabalho confirma esse entendimento, percebendo que essa vontade política – que em muitos casos impulsiona o processo e em outros busca a solução de uma situação de crise, ou ainda pode ser a própria causa de uma situação de crise – mostra-se mais relevante nos momentos que entendemos ser de formulação decisória.

Se a vontade política presidencial é o próprio motor do processo de integração no Cone Sul, ela se dá principalmente em momentos curtos, devido à própria dinâmica das atividades e atribuições presidenciais que estão voltadas na maior parte do tempo para a vida doméstica de cada país, e também pela própria estrutura decisória criada.

Apesar disso, foi possível perceber que a atuação presidencial tem capacidade de mudar os rumos dos acontecimentos na integração do Mercosul. No entanto, essa capacidade é relativa, pois o dia a dia da integração é operado pelas agências governamentais especializadas no tema, tornando mais difícil o acompanhamento sistemático dessas questões.

Esse cotidiano é o que chamamos de momento da implementação decisória, no qual os operadores governamentais, que no caso brasileiro correspondem basicamente à corporação diplomática, também exercem uma importante influência sobre os destinos da integração. Assim, a vontade política concentrada nos presidentes seria o segundo elemento desse modelo.

7.1.4 A defesa da estabilidade democrática na região

Tanto a centralidade dos governos quanto a grande importância da vontade política presidencial se fundamentam na defesa da estabilidade democrática na região. Esse terceiro elemento ajuda na explicação dos dois anteriores, pois o início da cooperação argentino-brasileira se explica em parte pela emergência dos governos civis nos dois principais países, que viam na integração econômica uma forma plausível de aumentar as chances do processo de redemocratização, diminuindo a probabilidade de um retrocesso autoritário.

A importância da defesa da democracia como característica do modelo de integração não se justifica somente pelo momento inicial que deu partida ao processo. Ela se fortaleceu ao longo dos anos, o que nos habilita a identificá-la como essencial à arquitetura institucional.

Essa defesa da democracia, no entanto, não é muito precisa quanto ao tipo de democracia que se deseja para os países participantes. É definida essencialmente por oposição aos movimentos de ruptura da ordem política com o estabelecimento de ditaduras militares, realidade essa que marcou grande parte da história política latino-americana. Assim, não podemos esperar um detalhamento sobre qual a forma de democracia que os países deveriam ter, se parecida com a ideia de uma democracia representativa ou não, ou se o processo de integração em si deveria ser mais transparente, participativo e democrático.

No modelo de integração da política externa brasileira, a defesa da democracia assume papel de característica fundante do próprio processo e é um de seus próprios objetivos. Não há relação com a questão do aprofundamento do bloco. O importante é que em momentos de possível ruptura da ordem democrática em algum dos países participantes, mesmo com instituições comuns pouco desenvolvidas, haverá uma reação dos demais através da ação presidencial e diplomática com o objetivo de evitar uma crise maior. Esses momentos emergenciais foram verificados nos anos 1990 quando o general Lino Oviedo tentou assumir o poder à força no Paraguai.

A prática de dissuadir essas tentativas de golpe, seja por meios diplomáticos ou pela ação direta dos presidentes, aconteceu antes mesmo da sua regulamentação, realizada a partir do Protocolo de Ushuaia, que é adicional ao Tratado de Assunção, e que trata do compromisso democrático no bloco (Almeida, 2002).

7.1.5 A articulação diplomática Brasil-Argentina

Um quarto elemento desse modelo se volta, como os três anteriores, ao momento fundante do processo, ou seja, estamos nos referindo

à importância estratégica da articulação diplomática entre Brasil e Argentina, como o centro nervoso do processo.

Essa articulação foi amplamente salientada pela bibliografia que trata deste assunto (Vaz, 2002; Camargo, 2006). É notória a diferença de importância dada aos assuntos que envolvem os dois principais países em detrimento dos outros menores. As posições brasileiras apontaram nesse sentido, o que foi demonstrado a partir dos acontecimentos de 2004. O reconhecimento público do governo brasileiro sobre o tratamento diferenciado que havia tido com relação ao Paraguai e ao Uruguai não denota somente uma mudança nas posições políticas representada pelo governo de Lula da Silva, porque entendemos que este fato é fruto da situação anacrônica da defesa deste modelo de integração, dada a intensificação das pressões sobre a própria arquitetura do bloco e sobre os negociadores governamentais brasileiros.

No entanto, com respeito a essa característica, apesar de ter sido marcante durante grande parte do tempo, é interessante a interpretação de Mônica Hirst a respeito da prioridade do Itamaraty atribuída à América do Sul, que além de parte dos objetivos de inserção internacional do país, parece ser uma forma de substituir "*la propuesta anterior de máxima prioridad a la alianza estratégica con Argentina*" (Hirst, 2006, p.139).

Esta pesquisa demonstra que no modelo de integração defendido pela diplomacia brasileira, a expansão para a América do Sul já se apresentava desde o seu início em 1991. Entretanto, é difícil afirmar se a expansão acabaria por substituir a articulação originária. Nossa ponderação vai no sentido apontado pela própria análise empírica, que nos permite no máximo afirmar que o governo brasileiro, seja do ponto de vista da atuação do corpo diplomático seja da diplomacia presidencial, procura em diversos momentos a concordância por parte do governo argentino a respeito da expansão do processo, tendo obtido o seu aceite até o momento.

Assumimos uma posição de cautela em relação a essa característica, ou seja, os dados analisados ainda apontam para a centralidade da articulação entre Brasil e Argentina no modelo governamental

brasileiro, mesmo que essa seja substituída na medida em que os objetivos de expansão são concretizados. Lembramos que tentamos extrair e definir a existência de um modelo gestado através dos anos e, portanto, mais do que um planejamento prévio trata-se, na verdade, de um processo histórico que sofre as interferências dos movimentos conjunturais.

Como conclusão dos quatro primeiros fatores levantados temos que estes não inviabilizam *a priori* o aprofundamento da integração. Assim, não existe uma relação direta entre eles e a não adoção de mecanismos e políticas que possibilitassem um arranjo institucional do bloco capaz de promover o avanço da integração econômica e política.

A noção de avanço, neste caso, significa aprofundamento, como já foi tratado anteriormente. Também é importante notar que estes elementos se referem direta e indiretamente ao exercício da diplomacia presidencial. A centralidade do governo no bloco é fruto, em grande parte, do esforço presidencial em dar início à integração que tinha como um dos grandes objetivos a defesa da democracia nos dois principais países.

7.1.6 A diplomacia como formuladora

Outro elemento que caracteriza o modelo é a diplomacia como formuladora e, consequentemente, como principal instrumento de modelagem da própria integração. Nesta concepção, a arquitetura institucional do bloco é reflexo direto do próprio processo negociador, ou seja, o modo de fazer a integração é contínuo e depende do jogo de forças e interesses entre os principais negociadores.

A vontade política está concentrada nos presidentes, mas esta se apresenta com mais força em determinados momentos, principalmente naqueles que exigem autorização para seguir em frente sobre determinados temas, nos momentos emergenciais que envolvem crises institucionais domésticas e na superação ou na criação de situações de crises. Nos demais momentos, que correspondem à maior parte

do tempo, o processo fica sob a coordenação quase que exclusiva da diplomacia, que trabalha diretamente com as demandas que surgem todos os dias e na própria orientação dada durante as reuniões de Cúpula do bloco.

Essa característica é fundamental para entender o modelo, já que dentre os principais atores do processo é perceptível a superioridade que o corpo diplomático brasileiro assume como importante gestor da integração. Se é verdade que a diplomacia brasileira, do ponto de vista jurídico, tem as mesmas competências que as dos demais países, também é válido afirmar que, do ponto de vista técnico e político, o Itamaraty possui capacidades que lhe garantem uma vantagem relativamente grande no processo decisório do bloco.

Para reforçar o reconhecimento da centralidade da diplomacia e sua ligação com os elementos já levantados, vale atentar para a conclusão de Alcides Costa Vaz (2002, p.272) ao lembrar que

> apesar da influência crescente das burocracias econômicas no processo negociador, não se produziu, em nenhum aspecto, o esvaziamento político do Mercosul e de sua projeção diplomática, como o atesta, por exemplo, a ativa diplomacia presidencial e ministerial então conduzida, o que justificava que a coordenação das negociações se mantivesse na órbita das chancelarias mesmo nas fases marcadas pela predominância dos temas econômicos na agenda negociadora.

A ideia é de que o processo negociador seja essencialmente um processo conduzido pelos atores diplomáticos, pois além de fortalecer seu papel no interior do bloco, isto permite a manutenção de sua importância na própria estrutura do Estado brasileiro.

Entre as principais forças endógenas ao Mercosul, ou seja, aquelas presentes na própria dinâmica de interesses e expectativas que orientam a ação dos atores domésticos em relação à integração, a atuação da diplomacia brasileira foi central para o formato assumido pela integração ao longo dos anos, sendo essa um ator de grande relevância no destino e na condução das decisões que definem a estrutura institucional do bloco.

O levantamento e a análise dos acontecimentos envolvendo as posições brasileiras demonstraram em vários momentos esse fato. Vimos que o Itamaraty possui uma capacidade e uma importância singular na formulação decisória que estabelece a estratégia de inserção internacional do país; e, ao mesmo tempo, o faz dentro do discutido insulamento do debate sobre as questões internacionais no Ministério das Relações Exteriores e a grande profissionalização que este apresenta, podendo este órgão ser entendido como um subconjunto do Estado brasileiro com demandas e orientações próprias.

Essa verificação demonstra a importância de entender qual a relação desta agência estatal com os destinos da integração regional, já que representa o pivô da ação internacional contemporânea brasileira, pelo menos no nível dos discursos oficiais.

7.1.7 Estrutura institucional predominantemente intergovernamental

De todos os elementos que compõem o modelo de Mercosul da política exterior do Brasil, podemos dizer que a defesa da manutenção de instituições intergovernamentais é o mais importante, e permite fazer as ligações necessárias entre os demais.

O histórico da postura brasileira demonstrou claramente a importância atribuída a esse ponto, demonstrando que uma mudança nesse aspecto interferiria na própria estrutura do modelo. Também foi possível perceber que é em relação a esse tema que há maior divergência, não só entre o Brasil e os demais países, mas principalmente entre o que chamamos de diplomacia presidencial e as posições do corpo diplomático.

Foram marcantes as tentativas de bloqueio por parte dos negociadores brasileiros com respeito ao avanço sobre essa discussão durante o processo negociador do Mercosul. Além disso, a defesa acirrada em manter o caráter intergovernamental do bloco foi de todos os elementos o que mais se manteve ao longo do tempo, principalmente com relação à coerência do discurso diplomático. Podemos inclusive

afirmar que essa é uma característica presente nas diversas correntes internas da diplomacia. Tanto as posições mais nacionalistas quanto as mais liberais entendem que a intergovernamentalidade deve ser respeitada, já que se apoia no objetivo essencial da ação externa brasileira de ampliação das margens de manobra no sistema internacional, ou autonomia.

Sobre este aspecto, trataremos um pouco mais adiante ao abordarmos o que estamos chamando de "princípio da intergovernamentalidade" e sua relação com os objetivos essenciais da política externa brasileira.

Sobre as instituições supranacionais, Malamud (2005b) bem observa que diferentemente da União Europeia, o Mercosul nunca chegou a ter este tipo de arranjo institucional, no entanto, sua explicação para isso é de que os governos não queriam perder o controle sobre o andamento do processo de integração e, um outro motivo, seria a tentativa de evitar as experiências de integração mais antigas na América Latina que foram consideradas como tendo um certo excesso de instituições, como no caso do Pacto Andino.

Aceitamos o diagnóstico de Malamud, no entanto acreditamos que a explicação para o caso do Mercosul está mais ligada à tentativa do corpo diplomático em manter as linhas gerais da política externa brasileira, o que por conseguinte resultaria na manutenção da capacidade corporativa de influência sobre os destinos do próprio processo de integração e também na formulação da agenda externa brasileira.

Vimos que o discurso diplomático busca fundamentar uma realidade específica do Mercosul, composta de fatores que ligam a experiência do Cone Sul a um processo caracterizado por pouca construção institucional e, essencialmente, intergovernamental. Vale lembrar que, em geral, esses fatores não são muito bem explicados e referem-se às características históricas do Brasil e de sua posição no mundo.

Ao mesmo tempo, essa construção discursiva apresenta a possibilidade de gestão de um mercado comum a partir de instituições mínimas, em que as diplomacias seriam um importante ponto de apoio das negociações. Como exemplo desta concepção, Paulo Roberto de Almeida afirma que o Mercosul não é nenhuma cópia e nem tem

inspiração na União Europeia. Se fosse para ter alguma comparação este autor propõe que o correto seria comparar com o Benelux. A permanência do projeto de mercado comum sub-regional seria uma forma de ter um "perfil ótimo da inserção econômica internacional dos países membros às possibilidades de construção de uma interdependência regional que complemente o processo de globalização mercantilista" (2002).

Seguindo essa mesma linha e como forma de fortalecer seu argumento, o autor desqualifica aqueles que propõem a adoção de instituições ou mecanismos de caráter supranacional com o argumento de que "em outros termos, o que foi realizado foi o Mercosul possível, não o ideal ou aquele imaginado por observadores acadêmicos ou comentaristas pouco informados dos meios de comunicação" (ibid.).

Esse tipo de argumentação se direciona, por exemplo, a especialistas da área de direito internacional e de relações internacionais como Ricardo Seitenfus e Deyse Ventura, que se dedicam ao estudo do funcionamento das organizações internacionais e, em particular, ao do Mercosul. Estes autores, entre tantos outros, entendem que as instituições supranacionais poderiam criar as condições para o cumprimento dos tratados assinados e para construir uma política comercial comum (Seitenfus; Ventura, 2001), o que a análise empírica desta pesquisa demonstrou ser muito improvável ocorrer com as instituições atuais.

As posições do Itamaraty sobre esse assunto podem ser compreendidas na seguinte afirmação do ex-ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (2002, p.205):

> Creio que o Brasil não deve aceitar o conceito de uma autoridade supranacional nos moldes da Comissão Europeia, nem a ideia de que possa haver uma subordinação do sistema judiciário nacional a uma instância do Mercosul. Mas haverá certamente possibilidade de avaliar níveis intermediários, como a criação de um secretariado técnico capaz de realizar estudos e projetos para a consideração dos governos, que represente um avanço no sentido da maior institucionalização do Mercosul.

Mesmo em pleno processo de mudança do discurso governamental brasileiro, principalmente com a nova orientação dada a partir da diplomacia presidencial, um dos principais operadores do Itamaraty sobre o dia a dia do Mercosul, José Antônio Marcondes de Carvalho (2006), afirma que o importante não seria discutir se as instituições deveriam ser intergovernamentais ou supranacionais, mas saber se as atuais instituições são adequadas ao Mercosul.

Concordamos com o fato de buscar a adequação das instituições ao real nível de interdependência de um processo de integração. Porém, os acontecimentos do Mercosul e o histórico das posições brasileiras demonstram uma preocupação constante do corpo diplomático em evitar este debate público. Seguindo essa linha de raciocínio, Marcondes de Carvalho que é um importante negociador do Mercosul afirma que

> Não há uma relação direta *a priori* entre instituições supranacionais e efetividade. Por si só, a introdução, no arcabouço jurídico institucional de um processo de integração, de elementos tradicionalmente associados ao conceito de supranacionalidade não assegura a consecução dos objetivos atribuídos à organização ou o adequado cumprimento das decisões adotadas nesse âmbito. Por outro lado, nada impede que, na ausência desses elementos, as instituições possam criar uma efetiva integração entre seus membros e gerar, naturalmente uma demanda por maior integração, graças à capacidade de defesa e promoção dos interesses de seus integrantes. (Carvalho, 2006, p.20)

Concordamos com a primeira parte do argumento, de que realmente não há *a priori* uma relação direta entre a supranacionalidade e a efetividade da integração, assim como também não há relação direta entre a intergovernamentalidade e a efetividade da integração. No entanto, conforme já foi abordado anteriormente nesta pesquisa, existem fortes indícios de que um mercado comum, devido à grande complexidade das questões tratadas, principalmente com relação ao livre trânsito de pessoas e de capital, tem enormes dificuldades para se consolidar a partir de instituições estritamente intergovernamentais.

Assim como a rigidez na manutenção de um corpo supranacional pode acabar prejudicando a própria integração, uma rigidez quanto à intergovernamentalidade também pode resultar no mesmo efeito. É difícil imaginar a discussão sobre qual tipo de instituição é mais eficiente aos objetivos do bloco enquanto houver um certo "tabu" no trato das questões relativas aos mecanismo supranacionais.

Nossa conclusão é extraída dos exemplos históricos existentes e da análise bibliográfica específica sobre casos de integração regional e, desta forma, o Mercosul poderia ser uma inovação neste sentido. Entretanto, a análise histórica dos acontecimentos e a crise institucional crônica pela qual o Mercosul tem passado demonstram, até o momento, a inviabilidade do argumento diplomático.

7.1.8 Inexistência de um *paymaster*

Um outro aspecto percebido e que entendemos ser um elemento marcante do próprio modelo de integração presente na política exterior do Brasil diz respeito à necessidade em haver um processo de integração coeso, mas sem a existência de um país que seja o principal pagador, como já exposto ao tratarmos da ideia de "*paymaster*" de Walter Mattli (1999).

Nossa conclusão é de que para o modelo de integração da política externa brasileira pode haver uma certa liderança do Brasil sobre o processo, desde que essa não se traduza em transferência profunda de funções e fundos governamentais nacionais para o nível regional. Os diversos exemplos envolvendo várias crises no bloco demonstraram que a posição brasileira foi a de pagar os custos do processo, sejam estes institucionais ou econômicos, mas a partir das próprias instituições nacionais, visando sempre manter um mínimo de coesão necessária à manutenção dos objetivos brasileiros de inserção internacional.

Este elemento do modelo, no qual não existe um principal Estado pagador, foi amplamente amparado pela análise empírica dos fatos, estando presente em diversos momentos nos discursos diplomáticos; mas também apresenta uma ampla base de sustentação na

bibliografia que trata deste tema (Klom, 2003; Burges, 2005; Malamud, 2005b; Vigevani; Mariano, 2005).

Já identificamos que esse modelo de integração que estamos tentando apreender e organizar entrou em crise principalmente a partir de 1999. Desta forma, a cobrança sobre uma maior responsabilidade brasileira em relação ao processo aumentou, fazendo que alguns membros da própria diplomacia reconheçam essa realidade. O então embaixador Botafogo Gonçalves, ao término do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, já afirmava que

> Seja por razões externas, como a multiplicação de iniciativas comerciais diluidoras de esquemas preferenciais prévios, seja por razões internas ao bloco, como a crise de credibilidade decorrente da atual fragilidade econômica nos quatro países, as ameaças à sobrevivência do Mercosul são hoje consideráveis, e somente um firme compromisso do Brasil, como principal liderança, no sentido de dar um passo adiante no processo de integração, poderá preservar o agrupamento [...] Por essas razões, é preciso que o Governo brasileiro se convença de que o aprofundamento do Mercosul é essencial para o Brasil, como plataforma de inserção internacional e como instrumento de progresso e estabilidade na região, e reconheça que, se o exercício da liderança pressupõe custos de várias ordens, a inação nas atuais circunstâncias terá um preço ainda mais alto. (Gonçalves, 2002, p.148)

Entretanto, mesmo com a nova realidade da integração a partir de 2005, ainda é possível ver que essa questão continua válida. Apesar da implementação de mudanças reais no sentido do Brasil se tornar o principal pagador do processo, com o advento recente do Focem ou da instalação do Parlamento do Mercosul, essas foram muito lentas. Não se consegue atingir a velocidade necessária devido à sucessão de crises institucionais vividas e, principalmente, à crise de expectativas entre os atores governamentais, gestadas durante anos e acumuladas principalmente a partir de 1995.

O aumento das diferenças entre as economias brasileira e argentina só se acentuaram, sem falar da pouca atenção dada aos países

menores, o Uruguai e o Paraguai. Nas palavras de Veiga (2005, p.5) "por enquanto, o preço a pagar tem se traduzido em uma postura de tolerância em relação às medidas protecionistas da Argentina e em concessões assimétricas negociadas com os países da CAN, posição que se poderia denominar unilateralismo benévolo".

Esta denominação de "unilateralismo benévolo", que por sinal explica bastante a atual postura do Itamaraty, pode ser vista com muita clareza no trecho abaixo reproduzido de uma entrevista com o ministro Celso Amorim:

> ISTO É – *O sr. rebate com vigor as críticas de que o Mercosul implodiu. Mas se está tudo tão bem, então por que o Uruguai quer fazer um acordo de livre comércio com os EUA?*
>
> Amorim –Acho que o Uruguai tem muitas razões de queixas contra o Mercosul. Por exemplo, o acesso ao mercado brasileiro tem sido muito restrito. O Brasil tem que liberar mais, porque é muito maior. O comércio internacional não deve só ser competitivo, tem que ter vantagens comparativas. Então, algumas coisas a gente tem que comprar deles. E a nossa estrutura burocrática está voltada só para o Brasil; não há uma visão integrada. O Brasil é muito maior do que o Uruguai e o Paraguai e isso causa mais problemas para eles. Temos que trabalhar para que esses dois vizinhos tenham uma inserção, temos que abrir mão de produzir tudo e temos que escoar mais, proporcionar condições de financiamento para eles.
>
> ISTO É – *E nós temos um grande superávit com eles...*
>
> Amorim – O Brasil não pode exportar US$ 1 bilhão para o Uruguai e importar só US$ 500 milhões; precisamos exportar US$ 1,5 bilhão e importar US$ 2 bilhões. Como? Com a indústria automobilística, por exemplo. Partes dos carros poderiam ser produzidas no Uruguai ou no Paraguai. O banco, ou os faróis, qualquer coisa. É isso que a Europa fez, é essa cultura de integração que ainda não existe totalmente.

7.1.9 A união aduaneira como limite

O objetivo de consolidar uma união aduaneira é mais um elemento do modelo, porque ela permitiria manter a autonomia enquanto objetivo máximo da política externa brasileira e, ao mesmo tempo, consolidar o uso do Mercosul e da América do Sul como plataformas eficientes para a inserção internacional. O bloco deveria, portanto, propiciar melhores condições para a negociação com as grandes potências econômicas, principalmente no tocante aos grandes acordos regionais, Alca e Mercosul-União Europeia, e também nas negociações multilaterais no âmbito da OMC.

Os dados analisados demonstram como esse movimento brasileiro era realizado, buscando manter uma coesão mínima necessária para enfrentar as grandes negociações. Também evidenciou a grande dificuldade em sustentar um mínimo de coerência na união aduaneira para cumprir com esses objetivos.

É interessante notar que o discurso diplomático geralmente aponta para o funcionamento de um futuro mercado comum, enquanto as políticas implementadas, as manifestações governamentais e as respostas diplomáticas às cobranças dos demais parceiros no sentido de aprofundar as instituições do bloco demonstraram que a união aduaneira seria, na realidade, o limite de aprofundamento do ponto de vista das etapas de integração econômica.

Nossa conclusão se fortalece tendo em vista a defesa constante do que chamamos de "princípio da intergovernamentalidade", o que, em tese, se adaptaria muito bem aos objetivos de manter uma tarifa externa comum sem maiores compromissos futuros como o livre trânsito de pessoas e capitais, característicos de um mercado comum.

Se esse elemento permite manter a autonomia do Estado brasileiro, por outro lado também é coerente com os objetivos voltados para a busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico nacional. Desta forma, é perceptível a coerência entre o modelo de integração proposto na política externa brasileira e os seus objetivos máximos, autonomia e desenvolvimento, que têm garantido a característica singular de continuidade.

Nessa concepção, uma união aduaneira permitiria ao Estado brasileiro um ganho de escala considerável para sustentar o projeto de desenvolvimento econômico, além de conseguir melhores condições de inserção econômica internacional, ampliando a importância do comércio exterior na economia brasileira e atraindo investimentos externos (Saraiva; Tedesco, 2001).

Conforme o abordado no capítulo sobre as diferentes concepções de autonomia e a tendência em construir novos paradigmas explicativos das escolhas brasileiras, podemos ainda afirmar que o objetivo de consolidar uma união aduaneira permitiria maior funcionalidade da política externa aos objetivos governamentais gerais, o que historicamente garantiu a ampliação da margem de manobra da própria diplomacia na estrutura burocrática estatal, além de um maior grau de legitimidade para gerir a agenda externa do país.

No entanto, entendemos que para a consolidação de uma união aduaneira é preciso abordar diversas questões – descritas no capítulo sobre necessidades básicas dos processos de integração regional – e, portanto, essa funcionalidade não se consolidou. Mesmo assim, em plena crise institucional do bloco, vemos um potencial muito grande no que se refere aos fluxos de comércio intrabloco; isto permitiu um mínimo de coerência das ações brasileiras com relação ao Mercosul.

7.1.10 O regionalismo aberto

O regionalismo aberto seria mais um elemento deste modelo de integração e reforça os três anteriores: a busca de uma estrutura institucional intergovernamental, a inexistência de um "*paymaster*" e o objetivo de consolidar uma união aduaneira.

A concepção de regionalismo aberto considera que um bloco econômico deve estar adaptado aos fluxos de comércio mundial, não se constituindo numa barreira à produção mundial, evitando a criação de desvios ao comércio. Seria a formação de arranjos comerciais regionais com a meta de gerar e não criar obstáculos ao comércio internacional. Desta forma, essa concepção se liga aos objetivos do próprio

processo de globalização econômica e financeira. O bloco regional deveria ser, de alguma forma, compatível com as normas do comércio multilateral (Krasner, 1992; Amaral Jr., 2003).

A noção de regionalismo aberto, mais do que um conceito ou um fato em si, em diversos momentos e por diversos interlocutores assume a forma de um apelo ideológico, em que sua razão de existir seria de amplo conhecimento e, portanto, não seria questionada. Esta noção se apresenta repetidamente no discurso diplomático a respeito das finalidades do Mercosul.

> Atribuir principal prioridade à consolidação e aprofundamento do Mercosul rumo a um mercado único e à promoção da integração comercial, energética e viária com todos os países da América do Sul. Esta orientação não se volta contra ninguém, pois o que preconizamos é um regionalismo aberto.[1]

Lembramos que este elemento também se liga ao objetivo de expansão do bloco, que trataremos logo adiante. Se o regionalismo aberto deve manter a proteção do mercado em níveis muito baixos, permitindo que este se conecte ao próprio processo de globalização, então haveria uma maior facilidade para a adesão de outros países da América Latina sem comprometer os objetivos do próprio Mercosul (Flores Neto, 2000).

Entretanto, a concepção de regionalismo aberto parece mais uma forma de fundamentar a ideia de manter um perfil institucional baixo no bloco do Cone Sul, pois conforme análise de Amado Cervo (2002) o comércio intrabloco cresceu de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 em 1997, e 18,2 em 2000. No período, as exportações do bloco cresceram 50% e as importações 180%. O regionalismo aberto provocou, portanto, um desvio de comércio, extremamente oportuno para economias incapazes de elevar-se à competitividade sistêmica global.

1 Exposição do embaixador Luiz Felipe Lampreia, ministro de Estado das Relações Exteriores, no X Fórum Nacional "As Perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa do Brasil".

7.1.11 A estratégia de integração direcionada para os assuntos menos polêmicos

Um outro elemento importante para entender a postura brasileira no bloco é a estratégia de integrar o que é mais fácil, ou o que em algumas interpretações, pode ser entendido como a estratégia de integração dirigida pelo mercado. Essa característica é visivelmente percebida nas posições brasileiras a respeito dos mecanismos institucionais criados e nas posições governamentais brasileiras diante de uma demanda concreta. A solução seria integrar tudo aquilo que é possível e deixar para um segundo momento tudo aquilo em que não há consenso.

Essa estratégia corresponderia ao estágio de integração negativa nos processos de integração regional (Nye, 1994), ou seja, os negociadores diretos e as regras criadas deixariam para um segundo momento as questões menos consensuais. Este segundo momento consistiria no estágio mais complexo, ou de integração positiva. O acúmulo de pendências necessitaria de um esforço conjunto dos diversos atores envolvidos no sentido de superar essa situação de impasse, pois as instituições criadas provavelmente não estariam adaptadas ao enfrentamento desta realidade.

Esse também é o entendimento de Malamud (2005c) ao afirmar que o Mercosul ainda não completou o estágio de integração negativa, o que explicaria os repetitivos relançamentos e a baixa realização das medidas propostas nestes momentos de relativo consenso.

Essa estratégia foi muito importante na fase inicial do processo, para demonstrar aos diferentes agentes do processo que o aumento da interdependência entre os países participantes era possível, o que gerou um importante aumento do comércio intrabloco e acelerou a adaptação produtiva das grandes empresas nacionais e multinacionais presentes na região.

No entanto, as instituições do bloco não se preocuparam com a diminuição das assimetrias existentes, o que permitiu ao processo caminhar relativamente tranquilo até o ano de 1999 quando essa estratégia se mostrou esgotada e, coincidentemente, também

revelou-se o esgotamento da arquitetura institucional do bloco. Assim, consideramos que ainda estamos na fase de tentar superar esse momento de esgotamento, numa caminhada que já dura quase oito anos, e na qual verificamos que a postura brasileira tem cumprido um importante papel no estabelecimento deste impasse.

7.1.12 A ausência de mecanismos de redução de impacto

A ausência de mecanismos institucionais para reduzir os impactos provenientes do aprofundamento das relações de interdependência provocados pelo próprio processo de integração é um outro elemento importante deste modelo. Uma integração de baixo perfil institucional acabaria por esbarrar nos limites dados pela existência de diferenças de competitividade setorial e também regional, pois a criação de um espaço ampliado de interação entre diferentes agentes econômicos evidencia as assimetrias existentes e, na medida em que a integração não dispõe de soluções eficientes para essa situação, permite inclusive a exacerbação desses desequilíbrios.

O histórico de conflitos comerciais entre Brasil e Argentina, assim como o tratamento dado aos países menores, servem de exemplo dessa característica. Nestes momentos, as pressões pela criação de mecanismos efetivos para lidar com as diferenças foram mais expressivas, como as demandas pela criação de fundos estruturais, de compensação ou de reconversão produtiva. Como foi demonstrado, a posição governamental brasileira foi a de fazer concessões em relação à própria disciplina comercial do bloco e evitar a criação destes instrumentos de financiamento da integração. Nos casos mais extremos, quando a coesão do bloco estava seriamente ameaçada, voltou-se para os instrumentos nacionais existentes, como ficou evidente nas propostas de utilização do BNDES.

Vimos também que o argumento diplomático centrou-se na ineficiência de se criar instrumentos custosos que poderiam, com o passar do tempo, se burocratizar excessivamente e perder eficiência. No

entanto, o desenrolar dos acontecimentos fez com que este argumento gradativamente perdesse efeito, já que em todos esses anos não foi proposta nenhuma alternativa, a não ser a hipotética eficiência das leis do mercado.

Há uma diferença importante entre a disposição da diplomacia presidencial com relação à diplomacia ministerial sobre a defesa pela não criação destes mecanismos. O corpo diplomático foi mais resistente à adoção destes mecanismos regionais, mesmo durante os dois últimos anos. Um dos exemplos de lentidão no tratamento desses assuntos é o próprio Focem cuja criação aconteceu em dezembro de 2004 durante a Reunião de Cúpula de Ouro Preto, mas até o final de 2006 ainda não havia sido implementado. Uma das explicações para isto seria a lentidão do mecanismo de internalização decisória do Mercosul, porque o arranjo intergovernamental pressupõe que cada Legislativo nacional aprove a decisão.

Pode-se dizer também que a decisão de criar o Focem se deu durante uma crise entre os governos do Brasil e da Argentina, que passava pela discussão da proposta argentina de criação de um mecanismo de imposição de salvaguardas comerciais. Entendemos que essas explicações têm sua validade, mas o fato de haver um comportamento histórico brasileiro no sentido de evitar pagar esses custos nos leva a pressupor que a principal explicação seria a falta de comprometimento brasileiro.

7.1.13 A participação e inclusão limitada de novos atores domésticos

A limitação da participação de outros atores domésticos também pode ser entendida como um dos elementos desse modelo. A bibliografia sobre o Mercosul aponta essa realidade através de diversos estudos sobre a estrutura decisória do bloco, sobre o papel limitado dos Legislativos nacionais ou das dificuldades que os atores sociais encontram ao tentar participar do debate sobre a agenda da integração.

Uma das explicações seria que isso reflete a própria arquitetura intergovernamental, o que não deixa de ser verdade, mas não é suficiente. É possível haver instituições intergovernamentais com transparência e canais de participação política mais amplos. Já foi dito que os processos de integração regional geralmente apresentam deficiência democrática ao criar novas instâncias decisórias.

No caso do Mercosul, a melhor explicação seria a importância que a diplomacia possui em quase todas as fases do processo decisório do bloco em detrimento de outros atores domésticos. No entanto, a capacidade por parte dos negociadores brasileiros em manter essa situação parece estar se encerrando.

Reafirmamos que esse modelo de Mercosul presente na política externa brasileira está esgotado e que gradativamente está se transformando, o que nos permite verificar, a partir das manifestações dos diversos negociadores que já tiveram algum contato direto com a gestão brasileira do Mercosul, os reais limites desse modelo e algumas das possibilidades de mudança da postura brasileira.

7.1.14 Solução de conflitos pela via diplomática

O penúltimo elemento do modelo é a solução de conflitos pela via diplomática e que está intimamente ligado aos anteriores, pois não há previsão de aprofundamento dos mecanismos institucionais que possam lidar com as assimetrias existentes e a diversidade de interesses envolvidos.

Do ponto de vista dos conflitos econômico-comerciais nos processo de integração regional, em geral, é possível dizer que são encaminhados por pelo menos três formas: a primeira seria pelas próprias forças do mercado, a segunda através da criação de instrumentos regionais de diminuição das diferenças de competitividade setorial e regional e a terceira, quando não há uma fácil solução para estes, através de mecanismos de solução de controvérsias.

No modelo defendido pelos atores governamentais brasileiros é possível perceber que a primeira seria a forma principal de lidar com

as diferenças, pois mesmo existindo mecanismos de solução litigiosa desde o início do Mercosul – inicialmente o Protocolo de Brasília e sua substituição posterior pelo Protocolo de Olivos –, sua utilização foi, em geral, adiada pelos governos, privilegiando-se a solução diplomática nos assuntos que não se resolveram "naturalmente".

A posição brasileira no Mercosul foi diametralmente oposta à apresentada com relação aos conflitos na OMC (Pinheiro, 2004; Oliveira, 2005b) e foi verificada na análise dos acontecimentos. Isso nos leva a concluir que privilegiar a solução diplomática, além de garantir uma situação mais favorável para o governo brasileiro em virtude do profissionalismo de seu corpo diplomático, evita também que as instituições regionais ganhem funcionalidade e que se avance numa tendência de estas assumirem funções maiores, o que poderia criar uma jurisprudência própria sobre o assunto e diminuir a prerrogativa governamental no andamento das negociações.

Se esse fosse o caminho, a tendência seria a de chocar-se com os objetivos nacionais de obter maior autonomia, ou seja, haveria maior dificuldade em manter a continuidade enquanto característica fundante da política externa brasileira. Além disso, haveria mais empecilhos em sustentar o principal elemento do modelo, que trata da manutenção do caráter intergovernamental das instituições do bloco, o que inviabilizaria a sustentação e coerência do próprio modelo.

A análise histórica dos acontecimentos a partir de 1991 demonstrou que a produção de conflitos, sejam econômicos ou políticos, foi uma constante do processo de integração, o que demanda a intervenção diplomática para diminuir seus efeitos. As causas, apesar de serem constantemente apontadas por diferentes interlocutores e atores diretamente envolvidos, permaneceram presentes e as soluções ficaram a cargo de cada Estado participante. A ideia é de que as diferenças existem, mas a sua solução não é de responsabilidade das instituições do bloco.

Nesses casos, a intervenção governamental brasileira foi no sentido de oferecer benefícios pontuais aos Estados reclamantes, tendo como ideia subjacente o tamanho da economia brasileira. Se ela não

pode naturalmente ser um atrativo de integração para as demais economias, ou se não consegue absorver os custos da livre competição pelas "leis do mercado", então o governo brasileiro poderia intervir com promessas de investimento através do BNDES, através da ideia de promover uma maior integração das cadeias produtivas, ou de outro benefício específico a ser negociado.

Se uma das principais funções da criação de normas, procedimentos e instituições regionais é a de manter as expectativas dos diversos atores domésticos alinhadas ao objetivo de promover maior integração, então a consequência real no Mercosul foi exatamente contrária. O bloco vive uma constante crise de expectativas quanto ao seu futuro, dificultando o próprio aprofundamento do processo, o que aumentou a desconfiança dos diferentes atores participantes.

7.1.15 Modelo voltado para expansão e não para o aprofundamento

o último elemento que compõe o modelo de Mercosul que é possível apreender da política externa brasileira diz respeito à prioridade dada à expansão do bloco em detrimento do seu aprofundamento. Este modelo, portanto, se orienta pela busca do aumento do número de Estados, expandindo-se para o restante da América do Sul.

Em princípio, entendíamos que isso se evidenciava mais a partir da proposta de formação da ALCSA, durante o governo Itamar Franco, mas percebemos a partir da análise histórica que a diplomacia já apresentava essa postura e orientava sua ação desde o início do processo, em 1991.

A preferência pela expansão reforça a necessidade de manter baixo o perfil institucional do Mercosul, o que por sua vez diminui o ímpeto pelo tratamento comum das assimetrias existentes, já que a expansão por si só implica o aumento da probabilidade de conflitos. O resultado quase que natural dessa escolha aponta para um baixo comprometimento dos governos com a integração, permitindo aos Estados manter sua autonomia, de certa forma, intocada.

O interessante dessa característica não está somente no fato de causar desconfiança dos três primeiros países participantes – Argentina, Paraguai e Uruguai – com relação ao Brasil, mas de fazer que a expansão seja o ponto no qual esse modelo poderia se reproduzir. Ou seja, na medida em que o governo brasileiro lidera esse processo de expansão, faz que o elemento central do modelo, que é a manutenção das instituições intergovernamentais, seja na prática a realidade da integração.

Movimentos no sentido de criar elementos de supranacionalidade, como os verificados por parte da diplomacia presidencial em fins de 2006, se tornam mais retóricos do que práticos diante do aumento das pressões e da maior complexidade de interesses provocados pela expansão do bloco. Manter a coesão do bloco se torna cada vez mais difícil diante da arquitetura institucional proposta pelo modelo.

A consequência imediata é o aumento da cobrança regional para que o governo brasileiro pague pela liderança do processo de expansão da integração e, ao mesmo tempo, limite as possibilidades de aprofundamento do bloco, visto que os recursos são escassos e a capacidade brasileira de absorver esse nível de demanda é limitada.

Um outro fator que necessariamente deve ser levado em consideração e que deixa a situação mais complicada se refere à necessidade de obter a concordância do governo argentino para a realização deste objetivo, o que tem demandado muito esforço do corpo diplomático brasileiro.

Desta forma, o exercício da atividade diplomática na tentativa de gerenciar essa situação limite assume a função de diminuição dos custos brasileiros. Vimos que a capacidade de adaptação e de gestão das relações internacionais do Brasil por parte do corpo diplomático são muito altas, mas mesmo uma corporação burocrática e profissionalizada como a do Itamaraty tem capacidade de intervenção limitada diante deste desafio.

Um possível resultado desse movimento seria o aumento das discórdias internas ao corpo diplomático sobre qual alternativa seria melhor para manter a capacidade de gerenciamento do processo de integração. Com respeito a esse fato vemos que ao menos três soluções tendem a surgir:

- a primeira seria o retrocesso do processo de integração para uma fase de área de livre comércio, que seria o tipo de argumento mais fácil de ser defendido pela linha mais liberal;
- a segunda seria a tentativa de manter os objetivos de expansão do bloco, que entendemos ter um bom respaldo na linha mais nacionalista;
- e a última seria buscar o aprofundamento do bloco diminuindo seu ritmo de expansão, proposta que parece estar desamparada no meio diplomático e também na diplomacia presidencial, não só no governo atual como também nos anteriores.

Independente da escolha tomada, podemos dizer que o resultado seria ainda a diminuição da autonomia da corporação diplomática com relação à gestão dos assuntos ligados à integração. A diferença estaria essencialmente no tempo de duração em manter o que parte da bibliografia sobre política externa chama de "autonomia relativa do Itamaraty".

O Mercosul como um processo que privilegia a expansão, por outro lado, também permite a conjunção das expectativas do corpo diplomático e da diplomacia presidencial. A principal diferença é que no caso desta última a aposta é de conciliar a expansão com os objetivos de aprofundamento, como foi visto nas ações e discursos presidenciais sobretudo a partir de 2005.

Esse desafio parece por demais ambicioso, diante de instituições frágeis, crise de expectativas, acúmulo de demandas através dos anos e, também, pelo aumento da complexidade dos atores em interação. Esse quadro talvez explique a construção discursiva apresentada pelo ministro Celso Amorim, principalmente a partir de meados de 2006, no sentido de qualificar a integração do Mercosul como uma integração de toda a América do Sul e que não esteja centrada nas burocracias, mas nos "povos". O significado disso ainda não está claro, mas demonstra um quadro no qual a reconhecida previsibilidade da política externa brasileira perde sentido, diante das mudanças nas condições em que se assentava a sua tradicional continuidade.

Em resumo, vimos que o modelo brasileiro se confunde, em grande medida, com o modelo real de Mercosul que vem sendo construído através dos anos. Entretanto, é importante ressaltar que, ao compararmos essa arquitetura de integração com as consequências gerais que os processos de integração constantemente lidam, expostos no Capítulo 4, concluímos que a crise institucional do Mercosul, além de ser expressão do próprio limite do modelo brasileiro, também pode ser explicada pela desconexão entre grande parte dos elementos do modelo e o atendimento das necessidades básicas para a formação e consolidação de blocos regionais.

O aprofundamento, enquanto pressuposto da integração, indica as necessidades de se lidar com as assimetrias regionais, financiar a integração e gerenciar o crescimento das relações de interdependência, o que não encontrou apoio em um modelo que se orienta pela limitação da construção institucional, por mecanismos de solução de conflitos baseados na ação diplomática e pela ausência de instrumentos comunitários de redução dos impactos.

Outro aspecto que reflete esse descompasso é a consequência de que, com o passar do tempo, o aprofundamento da integração exige a adoção de elementos de supranacionalidade, resultando em crescimento institucional e até na necessidade de criar formas de evitar o tendencial déficit democrático. Neste caso, vemos que alguns elementos do modelo não colaboram nesse sentido, como a manutenção da estrutura institucional intergovernamental, a ideia de regionalismo aberto, a estratégia de priorizar a integração dos assuntos menos polêmicos e a baixa participação e inclusão de novos atores domésticos.

Quanto ao atendimento das principais elites e à manutenção das expectativas no sentido de maior integração, isto foi parcialmente cumprido, principalmente pela habilidade diplomática brasileira na gestão das sucessivas crises. Outro fator que favorece esse aspecto é a inexistência de sentimentos contrários à integração latino-americana e com relação ao caso específico do Mercosul, o que inclusive se verificou em recentes pesquisas sobre a opinião dos públicos de massa, sendo que o sentimento antiamericano parece ajudar nesse sentido.

Se grande parte dos setores brasileiros não tem muito a reclamar do ponto de vista dos resultados comerciais obtidos, o mesmo não pode ser dito naqueles menos competitivos presentes na economia argentina e também em amplos setores da economia paraguaia e uruguaia. A ideia de um regionalismo aberto, que busca sua justificação em uma integração baseada na construção de uma união aduaneira com poucos mecanismos de redução das assimetrias, teve seus momentos de glória, até pelo menos 1998, mas desde 1999 verificou-se o prolongamento de uma situação de crise institucional e de expectativas, o que desafia a prioridade dada à gestão diplomática da integração.

A inexistência de um Estado como principal pagador, ou *paymaster*, é outro fator que não encontra respaldo nos elementos que apontam para a centralidade dos governos, na vontade política concentrada na disposição presidencial e na diplomacia como formuladora do processo. Isso porque a ideia deste *paymaster* refere-se ao pagamento, não só financeiro, mas também político por parte do principal Estado do bloco, aceitando as disciplinas comunitárias e facilitando a transferência de funções governamentais nacionais para as instituições regionais.

Por último, temos que a gestão da interdependência no arranjo institucional criado foi prejudicada pela preferência em expandir o bloco e evitar o aprofundamento. A expansão combinada com o baixo comprometimento governamental, no sentido de trabalhar as assimetrias existentes, levou a uma integração que não pode ser muito ambiciosa quanto ao seu grau de aprofundamento. Ao mesmo tempo, o limite dado por uma união aduaneira que não se consolida e as dificuldades inerentes à gestão das novas demandas oriundas desta situação podem tornar a integração pouco atraente para os governos e importantes setores domésticos envolvidos, criando uma situação de impasse que levaria ao fortalecimento de forças desintegradoras, que por sinal parece ser o estágio atual do Mercosul.

Trata-se, portanto, de uma situação limite na qual a superação do modelo implica o enfrentamento de diversos obstáculos, mas a manutenção do mesmo sofre de problemas similares. Não se trata de um ponto sem volta, mas não está claro para os diversos atores

envolvidos quais os custos relacionados à decisão de avançar, estagnar ou retroceder.

7.2 Comprovação de hipóteses

7.2.1 Hipótese 1

A primeira hipótese, que é a principal, partia do pressuposto de que existindo um padrão de comportamento externo brasileiro, baseado na busca da autonomia enquanto princípio fundamental e do desenvolvimento enquanto objetivo central, e havendo um padrão de comportamento governamental brasileiro no Mercosul, baseado na defesa constante da intergovernamentalidade enquanto princípio fundamental e da expansão enquanto objetivo maior, então a busca de autonomia no plano do Mercosul se traduziria na tentativa de manter a intergovernamentalidade enquanto característica fundante da arquitetura institucional no Mercosul. No caso dos objetivos de desenvolvimento, esses estariam mais ligados à expansão, ou seja, essa posição revelaria a escolha de que a ampliação no número de participantes poderia prover melhores condições de desenvolvimento nacional do que o aprofundamento do bloco e, portanto, uma consequente diminuição no ritmo da expansão.

Nesta pesquisa, levantamos a existência de princípios que ajudam a política externa a manter uma coerência, legitimidade e, o mais importante, continuidade. Em geral, esses princípios são declarados e fazem parte da estrutura principal da construção narrativa da política externa, orientando ações e justificando escolhas governamentais.

Autonomia e o princípio da intergovernamentalidade

Dando sequência a esse esforço e com base nos dados e fatos analisados, entendemos ser possível extrair mais um princípio que não é declarado, mas que se mostrou relevante em quase todos os momentos mais importantes da negociação no Mercosul quando a posição

brasileira era mais duramente cobrada. Trata-se do que chamamos de "princípio da intergovernamentalidade". Esse princípio, que não aparece publicamente no discurso diplomático mas é perceptível nas escolhas realizadas sobre a integração, daria sentido ao modelo e permite dizer que é mais um elemento que se alinha à ideia de buscar a continuidade na política externa brasileira.

É pela defesa deste princípio que as posições brasileiras se estruturam ao longo do tempo. A razão mais imediata disso seria o fato de que a autonomia, como vimos, pode ser entendida como a ampliação das margens de ação ou de manobra brasileira no sistema internacional. Se essa foi a forma tradicional de como a ação se orientou, então no caso do Mercosul não poderia ser diferente.

A tendência seria de ampliar ou manter as possibilidades de escolha. Nosso intuito não é concluir se isso é ruim ou bom para o governo brasileiro ou mesmo para o bloco. Apenas buscamos entender as linhas gerais do comportamento brasileiro no Mercosul e comparar com os desafios normalmente enfrentados nos processos de integração regional. Como partimos do pressuposto de que os processos integrativos têm como tendência o seu aprofundamento, e inclusive isso é enfatizado no próprio discurso diplomático brasileiro, então verificamos diversos problemas de adaptação deste comportamento a algumas necessidades fundamentais do processo.

A defesa da intergovernamentalidade assumiu ao longo dos anos a característica de princípio a ser seguido pelos negociadores governamentais brasileiros e o discurso diplomático é repleto de menções neste sentido, o que exigiu diversas formas de justificar essa escolha. Como aponta essa declaração de diplomatas brasileiros

> Uma forma da construção discursiva fazer isso é ligando a intergovernamentalidade à realidade da separação das funções do Estado e das funções do governo. A supranacionalidade, mesmo da União Europeia, só se exerce na esfera do governo, enquanto a esfera do Estado se mantém em um sistema intergovernamental. No Mercosul, introduzir um sistema supranacional, na esfera do governo exigiria, antes, separá-la da esfera do Estado, operação muito difícil em

> ambiente político presidencialista. Quanto a introduzir a supranacionalidade no processo de integração sem separar as duas esferas, trata-se de alternativa que implicaria uma total união política, que foge ao escopo do projeto do Mercosul. Simplificando: supranacionalidade, só separando Estado e governo. E separar Estado e governo, só em cultura parlamentarista. (Florêncio; Araújo, 1996, p.76)

Esse tipo de argumento encontra respaldo em alguns estudos sobre o Mercosul (Malamud, 2004). No entanto, verificamos que tal entendimento pode ter algum valor explicativo, mas não ajuda a esclarecer a postura diplomática brasileira de evitar discutir esse assunto mesmo quando é cobrada pelos outros governos-partes, que também são presidencialistas. O mesmo ocorre na orientação constante de evitar o fortalecimento das instituições intergovernamentais já existentes como no caso do mecanismo de solução de controvérsias. Ainda sobre esse tipo de argumento verificamos que este não foi central no discurso brasileiro, sendo mais uma forma de melhorar a justificação das escolhas realizadas.

Uma outra forma de tratar a intergovernamentalidade como a melhor escolha é reduzindo a possibilidade real de adoção de alguma forma supranacional, como demonstra o trecho abaixo. Neste tipo de argumentação a supranacionalidade pode até ser considerada, mas em uma etapa longínqua:

> Não há, hoje, perspectiva de instituições supranacionais no Mercosul. O Protocolo de Ouro Preto deixa claro que os quatro países consideram que as instituições intergovernamentais são as mais indicadas para consolidar e desenvolver o processo de integração, como já ocorreu no breve e intenso período transcorrido desde a assinatura do Tratado de Assunção. (Florêncio; Araújo, 1996, p.77)

Se não há condições reais para a sua implementação, e a diplomacia brasileira procurou sempre fortalecer-se acentuando o caráter pragmático de suas escolhas, então a intergovernamentalidade seria a forma correta de lidar com a integração regional, pois

estaria amparada na tradição pragmática, ou realista, que em diversos momentos históricos caracterizou a atuação externa do Brasil e fortaleceu o próprio corpo diplomático na estrutura governamental, como já visto no início deste trabalho.

> O caráter intergovernamental das instituições do Mercosul é, talvez, a principal garantia de que as decisões serão implementadas internamente, já que uma decisão de um órgão intergovernamental é, para efeitos internos em cada país, uma decisão do governo desse país. Tem-se aqui um fator essencial de pragmatismo. (Florêncio; Araújo, 1996, p.97)
>
> Sem pretender entrar no mérito das vantagens e desvantagens do sistema europeu ou deixar de reconhecer que o Mercosul ainda tem carências importantes na área institucional, é importante destacar que, sob uma ótica realista, o gradualismo e a flexibilidade que têm pautado a construção jurídico-institucional do Mercosul nestes últimos quinze anos revelaram-se fundamentais para a preservação e consolidação do projeto de integração. (Carvalho, 2006, p.5)

Além de fortalecer a tradição pragmática da diplomacia brasileira, percebemos que o principal argumento do discurso, que tem grande importância para o entendimento e compreensão da primeira hipótese, está na justificativa de que existiria um grande consenso nacional sobre a inviabilidade da supranacionalidade no Mercosul e de que o Itamaraty seria o interlocutor principal de esclarecimento e de defesa do que poderia se tornar uma ameaça à soberania nacional O trecho abaixo do ex-ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, em plena crise do Mercosul, demonstra claramente esse tipo de argumento:

> O outro tema que vem sendo discutido é a questão de uma autoridade supranacional. Ou seja, da adoção, no âmbito do Mercosul, do modelo europeu de uma comissão que tenha a capacidade de regular, de impor regras e tomar iniciativas, em matéria de concorrência, de comércio, de impostos, de meio ambiente etc. Temos tido uma

> posição negativa no tocante a essa ideia, mesmo porque o elemento de comparação europeu não serve necessariamente para o nosso caso. [...] O Brasil não tem razão nenhuma para abrir mão de sua autonomia. Não conheço ninguém de responsabilidade, no Brasil, que pudesse aceitar a ideia de que o governo brasileiro subscrevesse um tratado no qual delegasse a uma pessoa ou a um colegiado, por mais qualificado que fossem, a capacidade de representar, negociar e impor normas para todos os Estados-membros do Mercosul [...]. Creio que seria absolutamente inaceitável para o Congresso Nacional, para a opinião pública brasileira, para a imprensa brasileira, que houvesse uma renuncia de soberania brasileira dessa magnitude. Mesmo porque, na fase em que estamos, que é uma fase de comércio, a questão de uma autoridade superior, realmente, não se deveria sequer aventar [...] Mas, no momento, a ideia de um super xerife, dentro do Mercosul, é uma ideia que não se justifica. (Lampreia, 1999, p.305)

Com relação a essa última linha de argumentação entendemos que a análise realizada nos capítulos 5 e 6 permitiu demonstrar como essa orientação se deu no dia a dia da integração no Mercosul. Mesmo assim, entendemos que é importante confrontar o argumento acima citado com alguns dados que a pesquisa realizada por Souza (2002) apontou.

Esse autor realizou uma pesquisa com o que chamou de comunidade brasileira de política externa, composta principalmente por autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não governamentais, acadêmicos e jornalistas. Com relação ao Mercosul, os dados apontaram que a grande maioria dos entrevistados, aproximadamente 91%, entende que a existência do bloco é favorável ao Brasil, sendo que 52% destes entendem que a prioridade deve ser sua ampliação no sentido de construir uma área de livre comércio no continente sul-americano, enquanto 28% consideram que o seu aprofundamento deveria ocorrer com os quatro membros originais, já que a pesquisa não incluiu a Venezuela por ter sido realizada em 2002.

No entanto, e esse é o dado mais interessante, aproximadamente 52% dos entrevistados disseram que apoiavam a transformação do bloco em um mercado comum dotado de instituições supranacionais e 43% entendiam que o correto seria consolidar a união aduaneira. Somente 4% foi favorável a um retrocesso no nível da integração econômica, manifestando a opção por voltar a ser apenas uma área de livre comércio.

Se fizermos uma análise mais apurada destes dados, veremos que há uma certa contradição quanto às opiniões de expandir para uma área de livre comércio sul-americana e, ao mesmo tempo, em aprofundar o Mercosul do ponto de vista institucional e também econômico. Neste sentido vale acrescentar que 17% apresentavam a ideia de que seria interessante seguir as duas orientações simultaneamente, ou seja, aprofundamento na configuração original e expansão para América do Sul em torno de uma área de livre-comércio, o que poderíamos concluir de que neste entendimento haveria uma alternativa de manter a integração na América do Sul em dois níveis.

Independente das relações entre as diferentes opiniões manifestadas, é possível perceber que as posições brasileiras, principalmente do ponto de vista da diplomacia, perdem sustentação nos interesses e visões presentes no nível das relações domésticas; isto reforça nosso entendimento de que as condições nas quais a defesa do que chamamos de modelo brasileiro de Mercosul se apoiava estão gradativamente se corroendo e, portanto, a aparente inconsistência das escolhas brasileiras nos dias de hoje são mais resultado de uma mudança estrutural na formação da política externa brasileira do que determinações de uma conjuntura governamental. É a demonstração do alto nível de tensão sobre os fatores que tradicionalmente garantiram a continuidade da atuação externa do Brasil, sendo que a existência do Mercosul tem contribuído neste sentido.

Outro ponto importante sobre a defesa do princípio da intergovernamentalidade é de que a pesquisa realizada indicou uma importante diferença de visões entre o corpo diplomático e a diplomacia conduzida pelos presidentes. Apesar desta última evitar, em grande parte do tempo, polêmicas sobre a aceitação de elementos supranacionais,

verificamos que na medida em que o modelo brasileiro perde condições de sustentação, a posição presidencial assume a necessidade de repensar essa questão tendo em vista o impasse representado pela crise no bloco que se prolonga desde 1999.

De um lado percebeu-se a investida presidencial em tratar essa questão e, por outro, o padrão diplomático em manter o veto a essa questão, mesmo que este veto apresente-se na forma de silêncio sobre o assunto.

A fala do presidente Lula da Silva na Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em meados de 2006 na cidade argentina de Córdoba, permite reforçar essa percepção:

> Essa nova etapa do Mercosul que estamos iniciando exigirá que suas instituições estejam à altura de nossas ambições. É verdade que nossa integração se dá por decisões essencialmente intergovernamentais, mas não podemos e não devemos nos assustar com a perspectiva de construirmos mecanismos supranacionais, como já fizemos no Protocolo de Olivos.[2]

Desenvolvimento e expansão

Já com relação à constante defesa da expansão do bloco e à tradicional busca por desenvolvimento, características da atuação internacional do Brasil, a investigação realizada sobre as posições brasileiras no Mercosul demonstrou que essa estratégia foi mantida através dos anos. Ressaltamos a existência de uma preocupação brasileira em liderar o processo de expansão do bloco.

O desenvolvimento nacional enquanto meta da política externa se apoia no Mercosul, mas este apoio foi instrumentalizado no sentido de consolidar uma plataforma, mesmo que não exclusivamente

---

2 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Diálogo Aberto dos Presidentes na Cúpula do Mercosul. Córdoba, julho de 2006. Disponível em: http://www.mercosul.gov.br/discurso acesso em 2/12/2006.

brasileira, para gerenciar a atuação nas grandes negociações comerciais internacionais.

Tanto parte da bibliografia especializada que tenta compreender os principais condicionantes do regionalismo e da estratégia brasileira de inserção internacional no pós-Guerra Fria (Lessa, 1998; Mello, 2000 Sennes, 2002; Vaz, 2002; Oliveira, 2005b; Vigevani; Oliveira, 2004; Vigevani; Mariano, 2005; Mariano, 2005), quanto o discurso diplomático estão repletos de menções a respeito da subordinação do bloco aos objetivos brasileiros em busca de uma adaptação em melhores condições aos desafios do processo de globalização.

Abaixo um trecho que demonstra a ideia de plataforma para a inserção brasileira:

> A decisão de formar o Mercosul é, antes de mais nada, uma configuração prática de que o Cone Sul latino-americano representa, de fato, o tema singular de maior importância nas relações externas do Brasil contemporâneo, a área efetivamente prioritária no imenso leque de nossas prioridades externas. É no Cone Sul que estão concentrados nossos principais interesses econômicos e políticos e onde devem confluir nossos esforços de modernização e de inserção internacional, com vistas a uma adaptação bem-sucedida às atuais condições da nova ordem econômica mundial. (Barbosa, 1992, p.132)[3]

Conforme o tempo passa, verificamos que o discurso também acompanha a ampliação desta plataforma para além do acordo sub-regional:

> Outro elemento importante nas relações comerciais é o regionalismo. Trata-se de tendência de comércio e política econômica cada vez mais acentuada pelos Estados; dentro de um sistema multilateral de comércio, a integração regional é vista como proteção contra

3 Este texto foi escrito no momento que Rubens Barbosa era chefe do Departamento de Integração Latino-Americana do MRE e representante brasileiro no Grupo Mercado Comum.

> decisões unilaterais e disputas comerciais entre economias fortes. Na América do Sul, o Mercosul foi o primeiro passo para a criação de um bloco econômico regional. Num prazo mais longo, o Brasil deseja ir em frente com a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). (Barbosa, 1994, p.103)

A partir do início da formação da união aduaneira em 1995, vimos que o discurso e a prática diplomática buscaram gradativamente ligar a expansão às necessidades brasileiras. Com respeito à relação entre a diplomacia ministerial e a diplomacia presidencial, a expansão parece ser o ponto em que existe maior correspondência. Já buscamos traçar essa coincidência com relação ao governo Lula da Silva, mas essa percepção também foi respaldada no governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso (1998 apud Toledo, 1998, p.127).

> O Mercosul por enquanto é o Cone Sul, mas acho que pode ser o pivô da organização de toda a América do Sul. Acho que devemos fazer de tudo para ter a Venezuela ao nosso lado, por exemplo [...]. Não podemos perder de vista esse olhar, porque, na minha cabeça, e isso eu digo desde que assumi o Ministério das Relações Exteriores, o Mercosul é o polo com base no qual vamos organizar o espaço da América do Sul.

Para finalizar as considerações sobre a primeira hipótese é importante atentarmos para uma fala do ministro Celso Amorim no final de 2006 que reforça nosso entendimento:

> A integração da América do Sul é a prioridade principal. E não é a prioridade deste governo, nem a minha, mas do Itamaraty como um todo, com base na realidade global. Temos que priorizar a América do Sul, porque o mundo está se unindo em blocos, e as Américas não formam um bloco. Há uma superpotência, outros países em desenvolvimento e ainda nações muito pequenas e pobres. Mas a América do Sul pode ser um bloco, que não homogêneo, que tem suas turbulências, mas que tem condição de formar uma grande unidade com

capacidade de negociar. Por isso a entrada da Venezuela no Mercosul foi tão importante. O Mercosul não é formado apenas pelo Cone Sul e pode ser um bloco de países do Caribe até a Patagônia.

7.2.2 Hipótese 2

A segunda hipótese dependia da comprovação da primeira, sendo derivada desta, e também partia do pressuposto de que os processos de integração regional, em geral, têm como premissa o aprofundamento enquanto possibilidade. Se essas duas afirmações são verdadeiras, então poderíamos concluir que o aprofundamento, no modelo brasileiro de Mercosul, estaria limitado ao que o princípio da intergovernamentalidade permitiria realizar e à capacidade de gestão da coesão de um processo em constante expansão.

A respeito disso, estabelecemos no início deste capítulo a inconsistência entre o modelo brasileiro e os desafios reais consequentes dos processos de integração regional. Vimos na análise histórica das posições brasileiras no Mercosul que este modelo acaba se confundindo, em grande parte, com a própria arquitetura institucional desenvolvida ao longo do tempo.

Verificou-se a incapacidade das instituições criadas em superar os efeitos resultantes da existência de importantes assimetrias, sendo que sua consequência mais imediata foi a transformação de conflitos comerciais em crise institucional e de expectativa, sem mencionar que muitas vezes essas acabam produzindo crises diplomáticas. Vale ainda ressaltar que, em diversos casos, conflitos localizados se generalizam, contribuindo com a criação de uma percepção negativa quanto ao futuro do bloco, mesmo quando este apresenta altas taxas de crescimento no comércio intrarregional.

Nesse sentido, percebemos a insuficiência da estratégia de gestão diplomática da integração e a limitação da vontade presidencial para manter a integração em funcionamento.

Muitas vezes atribui-se como causa dessa situação a própria existência dos conflitos comerciais e de uma visão unilateral das

autoridades envolvidas, sem avaliar e ponderar sobre a real responsabilidade de uma prática negociadora que privilegiou a criação de instituições limitadas pela centralidade do caráter intergovernamental, que em muitos aspectos se reduziu ao fato de que o limite do aprofundamento seria o estabelecimento de uma união aduaneira.

A centralidade dos governos neste arcabouço institucional fez com que a inclusão de novos atores domésticos e de outras agências da estrutura do próprio Estado nacional fosse prejudicada, lembrando que essa característica é considerada como muito importante para a promoção do aprofundamento do bloco.

Se, por um lado, toda essa situação demonstrou a possibilidade real de utilizar a plataforma regional como ponto a partir do qual o Brasil se projeta nas grandes negociações comerciais internacionais, por outro evidenciou uma forte inconsistência entre as possibilidades de manter a integração se aprofundando ao mesmo tempo que se promove sua expansão para toda a América do Sul.

O estudo da história do Mercosul e a bibliografia especializada no assunto apontaram para a existência de um potencial importante de integração que não é realizado, e nossa conclusão principal segue no sentido de atribuir como principal causa desse fracasso à rigidez no trato institucional, que tem na intergovernamentalidade sua coluna vertebral.

Muito se falou sobre as virtudes da flexibilidade das instituições no Mercosul, mas nossa pesquisa apontou que essa, em geral, foi utilizada como forma de descumprimento dos acordos, gerando desconfiança entre os diferentes atores. A criação de instituições tem mais relação com o estabelecimento de disciplinas do que com flexibilidade, sendo esta última um instrumento importante para manter o baixo comprometimento governamental brasileiro em pagar os custos inerentes ao papel esperado do principal membro do bloco.

7.2.3 Hipótese 3

Diante da comprovação das duas hipóteses anteriores, buscamos formular uma terceira que parte do pressuposto de que para haver o

aprofundamento no Mercosul deveria haver a superação do modelo atual de integração construído ao longo dos anos e, para isso, também seria necessária a superação do que chamamos de modelo de Mercosul contido na política externa brasileira.

Uma integração mais profunda, com instituições dotadas de elementos de supranacionalidade e caminhando para a formação de um futuro mercado comum, representaria necessariamente uma ruptura na linha de continuidade que caracteriza a atuação externa do Brasil, o que ainda não aconteceu.

Demonstramos, principalmente através da revisão bibliográfica, que a singularidade da política externa brasileira se fundamenta na existência de uma margem de variação reduzida e significativamente contínua ao longo de várias décadas, o que resultou em um importante grau de previsibilidade não só para os atores internacionais, como para o analista de política externa.

Um dos princípios básicos deste comportamento brasileiro é a manutenção ou ampliação das margens de manobra do Estado no sistema internacional, a chamada autonomia, e a procura por melhores condições internacionais para o crescimento econômico nacional, compreendido na noção de desenvolvimento. Acrescentamos como um outro fator importante desta singularidade, a existência de um corpo diplomático profissionalizado e com uma histórica capacidade de formulação e de implementação da política externa.

Em vista dessa realidade, verificamos como esses fatores se apresentaram no caso da gestão brasileira da integração no Mercosul. Resumidamente, vimos que tanto a autonomia se fundamentava no princípio da intergovernamentalidade, quanto o desenvolvimento se traduzia, em grande medida, na manutenção da posição expansionista brasileira.

Concluímos a partir disso que o modelo brasileiro de integração pressupunha uma continuidade nos elementos essenciais da política externa, e as posições brasileiras verificadas no processo negociador corroboraram essa conclusão. No entanto, conforme o governo brasileiro conseguiu transformar a sua visão particular de Mercosul na arquitetura institucional real do bloco, limitou a sua possibilidade de aprofundamento, como já foi amplamente discutido.

Sendo assim, só uma ruptura no padrão brasileiro poderia abrir uma janela de possibilidades para a integração se aprofundar, e até o momento não foi possível verificar isso, apesar dos indícios de que as pressões neste sentido se acirrarão, como apontam as próprias mudanças nas posturas presidenciais, principalmente a partir de 2005, que empurram o corpo diplomático a se ajustar a essa nova realidade.

No entanto, até o momento, não podemos dizer que esse modelo foi rompido, pois verificamos que muitas das novas medidas ainda não foram realizadas, como a incisiva tentativa do presidente Lula da Silva, a partir do final de 2006, em afirmar a necessidade de rever a intergovernamentalidade do processo. A diplomacia ministerial mostrou-se reticente e desconfiada com relação a esse tema, e não foi possível verificar medidas concretas, nem discursivas, no sentido de implementá-la. Na primeira parte deste capítulo, procuramos demonstrar que este e outros fatores, ligados direta e indiretamente ao aprofundamento da integração, não se concretizaram.

Demonstramos que a política externa, em geral, e a gestão dos assuntos do Mercosul pelos negociadores governamentais brasileiros, em particular, sofrem uma crescente intensificação nas pressões advindas da ampliação do debate público sobre os temas externos, do número de atores domésticos participantes, enfim, do aumento das forças que pressionam no sentido contrário à manutenção da continuidade na formulação e na implementação da agenda externa brasileira, conforme exposto no Capítulo 3.

Se foi percebido um aumento da tensão sobre os elementos formadores da política exterior, também notou-se uma reação do corpo diplomático em gerenciar essa nova situação procurando formas de amenizar os impactos, pelo menos no curto prazo. Nos parece que essa capacidade apresenta-se limitada na atualidade e, possivelmente, presenciaremos um maior debate público sobre essas questões, expondo feridas internas e desconexões entre o discurso e a prática diplomática.

Entretanto, só os acontecimentos futuros poderão nos dizer em que medida essa tensão diminuirá ou se será a causa de uma ruptura

nas linhas gerais da atuação brasileira, sendo necessário dar atenção especial ao princípio de busca da autonomia. A ideia de autonomia em um mundo cada vez mais interdependente se torna cada vez mais relativa, principalmente quando se pensa na própria dinâmica da integração regional, que é um dos fatores de grande amplificação dessa tendência.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, José A. G. Mercosul: Integração Regional Pós-Guerra Fria, *Política Externa*, v.1, n.2, 1992.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Mercosul em sua primeira década (1991-2001):* Uma avaliação política a partir do Brasil. Buenos Aires: INTAL-ITD-STA, 2002.

AMARAL JR., Alberto do. *Mercosul:* questões políticas e institucionais. São Paulo: Mimeo, 1993.

AMARAL JR, Alberto do. A Alca: globalização e regionalismo na formação da política externa brasileira. In: AMARAL JR., A. do; SANCHEZ, M. R. (Orgs.) *O Brasil e a Alca:* os desafios da integração. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

AMORIM, Celso. Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In: FONSECA JR, Gelson; NABUCO, Sérgio C. (Orgs.) *Temas de política externa brasileira II*. v.1. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. In: *Diplomacia, estratégia e política*. Brasília, 2004.

AMORIM, Celso. Entrevista, *Revista Isto É*, 29/11/2006.

ARAUJO JR., José Tavares de. Os fundamentos econômicos do programa de integração Argentina-Brasil, *Revista de Economia Política*, v.8, n.3, jul.-set. 1988.

ARAUJO Jr., José Tavares de. Integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul, *Revista de Economia Política*, v.11, n.2, abril/junho, 1991.

ARBILLA, José M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas Argentina e Brasileira (1989-1994), *Contexto Internacional*, v.22, n.2. Rio de Janeiro, 2000.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. *A política externa do Governo Collor*. Coleção Documentos, Instituto de Estudos Avançados/USP. São Paulo, 1991.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. Palestra do Embaixador proferida no XI Encontro Nacional de Comércio Exterior. *O Estado de S. Paulo*, 1992.

BALASSA, Bela. *Teoria de la Integración Económica*. Ciudad de México: Hispano-americana, 1980.

BARBOSA, Rubens A. A integração regional e o Mercosul, *Política Externa*, v.1, n.2, 1992.

BARBOSA, Rubens A. O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional, *Política Externa*, v.3, n.3, 1994.

BARBOSA, Rubens A. O lugar do Brasil no mundo, *Política Externa*, v.5, n.2, 1996.

BARROS, Sebastião do Rego. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos quatro anos, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.42, n.2, 1998.

BAPTISTA, Luiz Olavo. Assuntos comerciais (Tarifas, restrições não-tarifárias, drawback, regras de origem, tarifa externa comum, normas e procedimentos cambiais, demanda estatal), *Mercosul: impasses e alternativas I*. São Paulo: Coleção Documentos IEA/USP, 1991.

BATISTA, Paulo N. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso, *Política Externa*, v.1, n.4, 1993.

BOUZAS, Roberto. As perspectivas do Mercosul: desafios, cenários e alternativas para a próxima década. In: CAMPBELL, Jorge (org.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

BUENO, C.; CERVO, A. Dependência econômica e soberania política: a política exterior de Rio Branco (1902-1912). In: ______. *A política externa brasileira: 1822 – 1985*. São Paulo: Editora Ática, 1986a.

BUENO, C.; CERVO, A. Do alinhamento automático à era de Vargas (1912-1945). In: ______. *A política externa brasileira: 1822 – 1985*. São Paulo: Editora Ática, 1986b.

BUENO, Clodoaldo. Transição do período Vargas (1930 – 1945): continuidade, equidistância, realinhamento. In: CERVO, A. L.; BUENO, C. (Orgs.). *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1992a.

BUENO, Clodoaldo. Idealismo e realismo: do advento da República a Rio Branco (1889-1902). In: CERVO, A. L.; BUENO, C. (Orgs.). *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1992b.

BUENO, Clodoaldo. Rio Branco: prestígio, soberania e definição do território. In: CERVO, A. L.; BUENO, C. (Orgs.). *História da política exterior do Brasil.* São Paulo: Editora Ática, 1992c.

BUENO, Clodoaldo. Transição do período Vargas (1930 – 1945): continuidade, equidistância, realinhamento. In: CERVO, A. L.; BUENO, C. (Orgs.). *História da política exterior do Brasil.* São Paulo: Editora Ática, 1992d.

BURGES, Sean W. Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region, *Cambridge Review of International Affairs*, v.18, n.3, 2005.

CAPORASO, James A. *The European Union: Dilemmas of Regional Integration*. Cumnor Hill: Westview Press. 2000.

CAMARGO, Sônia. A integração do Cone Sul (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*: o desafio geoestratégico. São Paulo: Annablume/ NUPRI / USP, 2000.

CAMARGO, Sonia. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?, *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n.68, São Paulo, CEDEC, 2006.

CERQUEIRA, Rodrigo. *Diários do Príncipe Imprensa e Política Externa no governo Cardoso (1995-2002)*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais – PUC – RIO, Rio de Janeiro, 2005.

CARVALHO, José Antônio Marcondes de; BENJAMIM, Daniela. *Supranacionalidade ou efetividade:* A dimensão jurídico-institucional do Mercosul. Trabalho apresentado no seminário Mercosul 15 Anos: Avaliação e Perspectivas. São Paulo, março de 2006.

CERVO, A. L.; BUENO, C. (Orgs.) *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1992.

CERVO, Amado Luiz. Tendências da política éxterior do Brasil. In: CERVO, A. L. (Org.). *O desafio internacional:* a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora UnB, 1994.

CERVO, Amado L. Eixos conceituais da política exterior do Brasil, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 1998.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.45, n.1, 2002.

CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomatas e política externa:* aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica, *Dados,* v.28, n.1, 1985.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.1, 1999.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Diplomacia e história: política externa e identidade nacional brasileira, *Política Externa*, v.9, n.1, 2000a.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. A visão estratégica brasileira do processo de integração. In: CAMPBELL, Jorge (org.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000b.

CRUZ, Sebastião C. Velasco; STUART, Ana Maria. Cambiando el rumbo: la política exterior del gobierno de Lula. In: ÁLVAREZ, Carlos Cacho. *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2003.

DALMASSO, Eduardo N. *El Mercosur como Marco de Estratégias Competitivas* – Rol del Sector Financiero. Córdoba, 1991.

DANESE, Sérgio França. A diplomacia no processo de formação nacional do Brasil, *Política Externa*, v.8, n.1, São Paulo, Paz e Terra, 1999.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999b.

D'Arcy, François. *União Europeia*: instituições, políticas e desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DEUTSCH, K. Como se faz política externa, *Análise das Relações Internacionais*. Brasília, Editora da UnB, 1982.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF Jr., Robert L. Theories of international integration, regionalism and alliance cohesion. In: *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey.* New York: Harper & Row, 1990.

FARIAS, Rogério de Souza. Do Palácio dos Arcos para a Esplanada: o processo decisório da participação brasileira no GATT. Trabalho apresentado no 30º Encontro Anual da ANPOCS – 24 a 28 de outubro de 2006.

FAVERÃO, Gustavo de M. *Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP – Marília, 2006.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1996.

FLORES, Maria Candida Galvão. *O Mercosul nos discursos do governo brasileiro (1985-1994)*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

FLORES NETO, Franscisco Thompson. Integração e cooperação Brasil--Argentina. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990):* o desafio geoestratégico. São Paulo: Annablume / NUPRI / USP, 2000.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GONÇALVES, José Botafogo. Mercosul após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (orgs) *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Mais do que Mercosul. In: LLADOS, J. M.; GUIMARAES, S. P. (Orgs.). *Perspectivas Brasil e Argentina.* v.1. Rio de Janeiro, IPRI, 1998. 2v.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Exposição realizada no II Seminário Internacional Fórum Universitário Mercosul.* São Paulo: Memorial da América Latina – Parlatino, 20/9/2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HAAS, Ernest B.; WHITING, Allen S. *Dynamics of International Relations*. New York: McGraw Hill Book Company, 1956.

HAAS, Ernest B. El reto del regionalismo. In: HOFFMAN, Stanley (ed.) *Teorias contemporáneas sobre las relaciones internacionales.* Madrid: Editora Tecnos, 1963.

HAAS, Ernest. *The uniting of Europe:* political, social, and economic forces. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

HIRST, Mônica. Contexto e estratégia do Programa de Integração Argentina-Brasil, *Revista de Economia Política*, v.8, n.3, jul.-set. 1988.

HIRST, Monica; LIMA, Maria R. Soares de. Crisis y Toma de Decision en la Politica Exterior Brasilena: el programa de integracion Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informatica con EUA, *Politica Exterior y Toma de Decisiones en America Latina*, Grupo Editorial Latinoamerican.Buenos Aires, 1990.

HIRST, Mônica. *Reflexiones para un Analises Político del MERCOSUR*. Buenos Aires: Flacso, 1991.

HIRST, Mônica. Pontos de reflexão sobre a dimensão socio-político-cultural do Mercosul. In: *O Mercosul e a integração sul-americana:* mais do que a economia. Encontro de Culturas. Fortaleza-CE, 13 a 14 de dezembro de 1996. Brasília: FUNAG, 1997.

HIRST, Monica e LIMA, Maria R. S. Contexto internacional, democracia e política externa, *Política Externa*, v.11, n.2, 2002.

HIRST, Monica. As relações Brasil-Paraguai: baixos incentivos no latu e strictu sensu, *Política Externa,* v.14, n.3, 2005.

HIRST, Monica. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil, *Nueva Sociedad, Democracia y política em América Latina*, sept.-oct. 2006.

HOLZHACKER, Denilde Oliveira. *Atitudes e percepções das elites e da população sobre a política externa brasileira nos anos 90.* Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2006.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial, *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, v.17, n.1., 1995.

KAISER, KARL. Transnational relations as a threat to the democratic process". In: KEOHANE, R.; NYE, Joseph (Eds.) *Transnational Relations and World Politics.* Harvard University Press. Harvard, 1981.

KEOHANE, Robert O. *International Institutions and State Power:* Essays in International Relations Theory. Boulder: Westview, 1989.

KLOM, Andy. Mercosur and Brazil: a European Perspective, *International Affairs,* march. 2003.

KRASNER, Stephen. Blocos econômicos regionais e o fim da Guerra Fria, *Política Externa,* São Paulo, v.1, n.2, set. 1992.

KUME, Honório; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio, *Revista de Economia Política*, v.25 n.4, out.-dez. 2005.

LAFER, Celso. A Inserção internacional do Brasil, *O Estado de São Paulo,* 23/05/1992.

LAFER, Celso. A *Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira:* passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 1998.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira:* palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia na cerimônia de formatura da turma "Ítalo Zappa" do Instituto Rio Branco. Brasília. 30/4/1999b. Disponível em: <http://www.cebela.org.br/imagens/Materia/2000-1%20214-219%20luiz%20felipe%20lampreia.pdf>. Acesso em 19/10/06.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Mercosul – ainda um projeto viável. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul.* rasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002.

LESSA, Antônio C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 1998.

LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa:* a última utopia das relações internacionais. Brasília : IBRI. 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo – uma análise da política externa brasileira, *Dados – Revista de Ciencias Sociais*, Rio de Janeiro, v.25, n.3, 1982.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileña, *América Latina/ Internacional*, v.1, n.2, out. 1994.

LIMA, Maria Regina Soares. Instituições democráticas e política exterior, *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, n.2, jul.- dez. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. In: *Observatório da Cidadania 2003*. Rio de Janeiro: IBASE, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração internacional e política externa, *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE-LATN)*, Rio de Janeiro, n.82, jan.-mar. de 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul- Sul, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.48, 2005.

LITTLE, Richard. The Growing Relevance of Pluralism. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (eds.). *International Theory: Positivism and Beyond.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

LOPES, Dawisson B.; VELLOZO JÚNIOR, Joelson. Balanço sobre a Inserção Internacional do Brasil, *Contexto Internacional*, v.26, n.2, 2004.

MALAMUD, A. *O presidencialismo na América do Sul:* Argentina e Brasil em perspectiva comparada, 2001. Disponível em: <http://www.iue.it/Personal/Researchers/malamud/Presidencialismo%20na%20America%20do%20Sul%20(Analise%20Social%20168).pdf>. Acesso em: 15/11/ 2004.

MALAMUD, Andrés. Presidencial diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur, *Latin American Research Review*, 40, n.1, 2005a, p.138-164.

MALAMUD, Andrés. Mercosur turns 15: between rising rhetoric and declining achievement, *Cambridge Review of International Affairs*, v.18, n.3, october 2005b.

MALAMUD, Andrés. Spillover in European and South American Integration. A comparative evaluation, *CIES e-Working Paper*, n.1, 2005c.

MALAMUD, Andrés. *Jefes de Gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina*. 2006. Disponível em: <http://iscte.pt/~ansmd/ResearchProjects.htm>. Acesso: 20/9/2006.

MALAMUD, Andrés; CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs leading From Nation States to Global Governance? A Skeptical Vision from Latin America, *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Mimeo, 2006.

MARIANO, Karina L.P. *Globalização, regionalismo e o Estado na América Latina*. Paper apresentado no 3º Congresso Latino Americano de Ciência Política "Democracia e Desigualdades". Campinas 4 a 6 de setembro de 2005.

MARIANO, Marcelo P. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2000.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/Editora Unesp/Edusc/Fapesp, 2004, p.21-47.

MARQUES, Sylvia F. *A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995 – 2002):* uma leitura construtivista do conceito de potência média. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

MATHIAS, Meire. *O Brasil e o Mercosul: paradoxos de uma política externa*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Ciências Sociais, 1v., 141p., 1999.

MATTLI, Walter. *The Logic of Regional Integration:* Europe and Beyond. New York: Cambridge University Press, 1999.

MELLO, Flávia de Campos. *Regionalismo e Inserção Internacional:* continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. São Paulo: Tese de Doutoramento pelo Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP, 2000.

MERLE, Marcel. Política externa e relações internacionais. In: BRILLARD, Philippe. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MIYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES, Williams da Silva. Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64. In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. v.IV – Prioridades, Atores e Políticas. Annablume/NUPRI – USP, 2000.

MONTEIRO, Tânia; GOITIA, Valdimir. Para Lula, é hora do fim da recessão no Mercosul, *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 19/6/2003.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmental approach, *Economic and Political Integration in Europe:* international dynamics and global context. UK and Cambridge USA: Bulmer and Scott; Blackwell Publishers Oxford, 1994.

MORAVCSIK, Andrew. The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy, *Journal of European Public Policy*, 12:2, april 2005, p.349-386.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência*: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MOURA, Gerson. Brasil e Argentina: com a democracia o fim das hostilidades, *Revista Ciência Hoje*, v.8, n.46, set. 1988.

NYE, J. S. Comparing Common Markets: a revised neofunctionalist model. In: KRATOCHWIL, Friedrich and MANSFIELD, Edward (orgs.). *International Organization.* A Reader. New York: Harper Collins College Publishers, 1994.

O'DONNELL, G.. Democracia delegativa?, *Novos Estudos CEBRAP*, n.31, out. 1991.

OLIVEIRA, Amâncio J. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo, *Estudos Avançados*, v.17, n.48, São Paulo, 2003.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. A política externa no pós-Guerra Fria. In: *Política externa brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005a.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. A Operação Panamericana e a política externa independente. In.: *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005b.

OLIVEIRA, Marcelo F. *Negociações comerciais internacionais e democracia no Brasil*: contenciosos das patentes, do algodão e do açúcar na OMC. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, USP, 2005.

PFETSCH, Frank R. *A União Europeia:* história, instituições, processos. Brasília: Editora da UnB, 2001.

PEÑA, Felix. *El Mercosur y sus perspectivas:* una opción por la inserción competitiva mundial. Conferencia proferida no Seminario sobre Las perspectivas de los Procesos de Integración Subregional en América Latina y América del Sur, Bruxelas, 4-5 de novembro de 1991. [mimeo. s.e.].

PEÑA, Felix. Pré-requisitos políticos e econômicos da integração, *Política Externa*, v.1, n.2, set. 1992.

PENÃ, Felix . Mercosul: análise de uma década e tendências para o futuro, *Política Externa*, v.10, n.1, 2001.

PENÃ, Felix. *Los Grandes Objetivos del Mercosur (zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común)*. Apresentação no Seminário "15 Anos de Mercosul: avaliação e perspectivas", Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, 27 e 28 de março de 2006. Disponível em: <http://www.memorial.sp.gov.br/memorial/RssNoticiaDetalhe.do?noticiaId=591>. Acesso em 8/12/2006.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea, *Contexto Internacional*, v.22, n.2, jul.-dez. 2000a.

PINHEIRO, Leticia. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990).* v.IV – Prioridades, Atores e Políticas. Annablume/NUPRI – USP, 2000b.

PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira (1889 – 2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

PRETO, Alessandra Falcão. *O conceito de diplomacia presidencial:* o papel da presidência da república na formulação de política externa. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política da USP, 2006.

SANCHEZ, Michelle Ratton. *Política externa como política pública:* uma análise pela regulamentação Constitucional Brasileira (1967 /1988). Trabalho apresentado no 30º Encontro Anual da ANPOCS – 24 a 28 de outubro de 2006.

SANTISO, Carlos. Promoção e proteção da democracia na política externa brasileira, *Contexto Internacional*, v.24, n.2, 2002.

SANTOS, Sérgio Gil Marques. *A Participação dos países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio (GATT/OMC – 1947/2001)*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2006.

SARAIVA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44, n.2, 2001.

SCHMITTER, Philippe C.; MALAMUD, Andrés. *The Experience of European Integration and the Potential for Integration in Mercosur.* Paper presented at the First Global International Studies Conference, World International Studies Committee (WISC), Istanbul, Bilgi University, 24-27 August 2005.

SENNES, Ricardo U. *Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU:* um estudo sobre os países intermediários. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, USP, 2001

SENNES, Ricardo U. *As mudanças da política externa brasileira na década de 80:* uma potência média recém-industrializada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. A Europa desafia o Mercosul, *Folha de S. Paulo*, 11/9/2001.

SEITENFUS, Ricardo. O Mercosul e a penhora da CASA, *Estudos Avançados*, v.19, n.55, São Paulo, 2005.

SILVA, Carlos Eduardo Lins. Política e comércio exterior. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. *A era FHC:* um balanço. São Paulo: Cultura, 2002.

SMITH, Peter H. *The Challenge of Integration. Europe and the Americas.* North--South Center Transaction Publishers. New Brunowick, 1993.

SOUZA, Amaury. *Agenda internacional do Brasil:* um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

TACCONE, J. J.; NOGUEIRA, U. (Eds). *Informe MERCOSUL n. 7.* Buenos Aires: BID – INTAL, 2001. 92 p.

TACHINARDI, Maria Helena. Brasil quer lançar mercado comum em 2006, *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 4/6/2003a.

TACHINARDI, Maria Helena. Brasil controla execução de acordos assinados, *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 19/8/2003b.

THORSTENSEN, Vera. O Brasil frente à OMC, à Alca e ao acordo CE / Mercosul. In: AMARAL Jr, A. do; SANCHEZ, M. R. (Orgs.). *O Brasil e a Alca*: os desafios da integração. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

TOLEDO, Roberto P. de. *O presidente segundo o sociólogo:* entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42 (2), 1999.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador:* a construção do Mercosul. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Brasília: IPRI, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta. *A evolução do Mercosul no período de transição:* hipóteses alternativas e cenários (Relatório Final). Rio de Janeiro: Funcex, 1992.

VEIGA, Pedro da Motta. A política comercial do governo Lula: continuidade e inflexão, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.83. Funcex, Rio de Janeiro, junho de 2005.

VIEIRA, Marco Antonio Muxagata de C. Ideias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90, *Contexto Internacional*, v.23 n.2, 2001.

VIEIRA, Pedro de C. A. *Autonomia pela integração: o discurso diplomático brasileiro em tempo de renovação de credenciais (1995-2001)*. Dissertação de Mestrado Instituto de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2002.

VIGEVANI, Tullo. *O Contencioso Brasil X Estados Unidos da Informática:* uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Alfa Omega; Edusp, 1995.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. *Alca: o gigante e os anões*. São Paulo: Senac, 2003.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. *A Alca e a política externa brasileira.* Cadernos CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. São Paulo: CEDEC, 2005.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. *A política externa brasileira na era FHC:* um exercício de autonomia pela integração. Texto apresentado no 4O Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. PUC – Rio de Janeiro: 21- 24 julho 2004.

WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

O objetivo principal de Marcelo Passini Mariano nesta obra é investigar como a política externa do Brasil, o principal integrante do Mercosul, relaciona-se com o bloco regional e de que maneira se revela na sua configuração e nos seus impasses. A partir de análises que entendem que a crise vivida pelo bloco não decorre exclusivamente de questões comerciais, o autor afirma que parte dos desafios atuais do bloco regional tem origem na própria concepção da política externa brasileira, que privilegia sua expansão para o restante da América do Sul em detrimento do aprofundamento da integração.

Assim, em *A política externa brasileira e a integração regional*, Mariano discute a hipótese de que, para o Mercosul expandir-se, seria necessária uma mudança em alguns preceitos da política externa brasileira em relação ao escopo dos processos de integração, em especial sobre a questão da autonomia de cada nação.